
**MÁS Y MEJOR EMPLEO EN UN NUEVO
ESCENARIO SOCIOECONÓMICO: POR UNA
FLEXIBILIDAD Y SEGURIDAD LABORALES
EFECTIVAS**

**INFORME DE LA COMISIÓN DE EXPERTOS PARA EL
DIÁLOGO SOCIAL**

31 de Enero 2005

ÍNDICE

	Página
<i>Presentación</i>	
I. Introducción	1
II. El marco normativo de la contratación laboral	12
1. Contenido y orientación del análisis del marco jurídico	12
2. Los escenarios de regulación y aplicación de la contratación laboral	13
3. La evolución del marco normativo de la contratación laboral	15
4. Las modalidades vigentes de contratación temporal	25
5. El contrato de trabajo a tiempo parcial y el fijo discontinuo	32
6. Temporalidad y Empresas de Trabajo Temporal	38
7. La evolución del marco normativo de la relación de trabajo hacia mayores dosis de flexibilidad	44
8. Convergencia y divergencia de condiciones de trabajo: temporales versus indefinidos	50
9. La protección por desempleo	59
III. Evolución general y sectorial del mercado de trabajo	67
1. Introducción	67
2. El contexto demográfico	68
3. La situación laboral de la población residente en España	68
4. La temporalidad	71
5. Flujos de entrada y salida del mercado de trabajo	76

	Página
6. Políticas de contratación	81
7. Protección por desempleo	83
8. La desaceleración de la productividad	87
9. Moderación salarial	91
10. De las formas "atípicas" de la relación laboral	94
IV. Respuestas al Mandato	108
1. El análisis de la situación global del mercado de trabajo y la evaluación de las políticas aplicadas en los últimos años.	108
2. La evaluación del funcionamiento de la política de estímulos a la contratación de determinados colectivos.	113
3. La evaluación de los cambios habidos en las características legales e institucionales de las principales figuras contractuales.	117
4. El análisis comparado de las principales funciones de la temporalidad.	122
5. La aproximación a la temporalidad justificada desde el punto de vista económico y productivo.	125
6. El análisis del impacto y la función de las nuevas formas de organización empresarial del trabajo.	129
7. El análisis de la evolución de las políticas socio-laborales desarrolladas para la promoción de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo.	134
8. El análisis del sistema de prestaciones por desempleo.	141
9. El análisis de la relación entre la estructura del mercado de trabajo y la evolución y nivel de la productividad.	145
V. Conclusiones	147
Algunas reflexiones acerca de la reforma del mercado de trabajo desde el diálogo social	

ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS

Página

CUADROS

Cuadro 1. Evolución de los contratos registrados por modalidad, 1989-2004	78
Cuadro 2. La evolución de los despidos en España, 1998-2004; estimación a partir del número de altas iniciales en el sistema de prestaciones por desempleo causadas por despidos	80
Cuadro 3. Distribución porcentual de las altas iniciales en el sistema de prestaciones, según la causa del derecho, 1998-2004	81
Cuadro 4. Número de contratos indefinidos registrados en el INEM, 1997-2004	82
Cuadro 5. Parados registrados y demandantes de empleo beneficiarios y no beneficiarios de prestaciones por desempleo, junio de 2004	84
Cuadro 6. Autoempleo (% sobre total empleo) UE-15	95
Cuadro 7. Estructura porcentual por edades del trabajo por cuenta propia en España en el año 2004	95
Cuadro 8. Importancia relativa del autoempleo sobre el empleo total por genero	96
Cuadro 9. Evolución de estructura porcentual del trabajo por cuenta propia en España por sectores	97
Cuadro 10. Evolución de la estructura porcentual del trabajo por cuenta propia por ramas de actividad en el 3º trimestre de 2004, en España	97
Cuadro 11. Evolución de la distribución de los trabajadores por cuenta propia, según categorías en España	98
Cuadro 12. Evolución de la importancia porcentual del trabajo a tiempo parcial sobre total empleo	101
Cuadro 13. Ocupados a tiempo parcial/tiempo completo (%)	102
Cuadro 14. Tasas de trabajo a tiempo parcial y de temporalidad en España, por ramas de actividad en el III T. de 2004	103
Cuadro 15. Ocupados a tiempo parcial por motivación y género, en España, en el III Trimestre 2004	103

GRÁFICOS

Gráfico 1. Tasa de ocupación de la población de 16 a 64 años en España, por sexo, 1976-2004	70
Gráfico 2. Tasa de temporalidad por sexo y sector público/privado, 1987-2004	72
Gráfico 3. Tasa de temporalidad por ramas de actividad, 1987-2004	73
Gráfico 4. Tasa de temporalidad en el sector privado y tasa de paro, por Comunidades Autónomas, 2004	75
Gráfico 5. Evolución del número total de contratos temporales, 1985-2004 y tasa de rotación (% de temporales sobre asalariados)	76
Gráfico 6. Distribución de los contratos registrados en los servicios públicos de empleo, según algunos tipos de contratos, 1985-2004	77
Gráfico 7. Despidos como porcentaje del número de asalariados indefinidos del sector privado y tasa de paro, 1987-2004	80
Gráfico 8. Bonificación por contratación indefinida y variación de la tasa de empleo indefinido por provincias, 2002-2004	83
Gráfico 9. Evolución del PIB, el empleo y la productividad en España, 1978-2004	88
Gráfico 10. La evolución del empleo y de la productividad	89
Gráfico 11. Productividad por hora trabajada en la UE-15 y Estados Unidos, 2001	90
Gráfico 12. Evolución de la compensación real por asalariado y la productividad en España y en la UE-15 (1994-2004)	92
Gráfico 13. Costes laborales unitarios en la UE-15, Unión Económica y Monetaria y España, 1994-2003 (Base 2000=100)	93
Gráfico 14. Tasa de crecimiento de los costes laborales unitarios (en términos reales) en la UE-15, Unión Económica y Monetaria y España, 1994-2003 (Base 2000=100)	94
Gráfico 15. Relación entre Tasa de Temporalidad y Autónomos, por ramas de actividad y con datos promedios. 1992-2004	99
Gráfico 16. Distribución por sexo del trabajo a tiempo parcial	101

Presentación

La Declaración para el Diálogo Social (Competitividad, Empleo Estable y Cohesión Social), firmada entre el Gobierno y los interlocutores sociales en julio de 2004, acordó la creación de la Comisión de Expertos que presenta este Informe, “con el objetivo de evaluar el funcionamiento de las políticas de empleo desde las reformas laborales acometidas en el período 1992-1994 hasta la actualidad (sus instrumentos legales, la estrategia de estímulos a la contratación, el comportamiento del sistema de protección a los desempleados, etc.)”. A tenor de ello, la Comisión de Seguimiento y Evaluación de la referida Declaración designó a los integrantes de la Comisión de Expertos, al tiempo que les formuló un Mandato acerca de los objetivos y contenidos del análisis que se le encomendaba. Como resultado de ese encargo, presentamos este Informe, intitulado “Más y mejor empleo en un nuevo escenario socioeconómico: por una flexibilidad y seguridad laborales efectivas”. Con tal denominación hemos pretendido sintetizar lo esencial del momento en el que nos encontramos, de los objetivos que como reto debe plantearse el diálogo social, así como del horizonte a desarrollar para su logro.

Dicha Declaración identifica los dos grandes problemas que aquejan al mercado de trabajo en España: la baja tasa de empleo (“insuficiente volumen de empleo”) y el alto nivel de temporalidad. De ahí que las partes firmantes de la Declaración, tras reconocer la positiva contribución del Acuerdo de 1997 a la solución de estos dos problemas (“a la mejora del volumen y la estabilidad en el empleo”), se comprometen a analizar “los diferentes elementos” (entre ellos la necesaria flexibilidad en la organización productiva) que pueden seguir colaborando en la senda de la consecución de los dos grandes objetivos de las políticas nacionales del mercado de trabajo: el orientado a elevar la tasa de empleo (“creación del empleo”) y el enderezado a fomentar la estabilidad, combatiendo el uso no razonable ni objetivo de la temporalidad (“estabilidad en el empleo y utilización no justificada de la contratación temporal”).

El Mandato recibido por la Comisión de Expertos traduce, por lo pronto, la voluntad manifestada por las partes firmantes en la Declaración de dotarse de la información pertinente a fin de “consensuar aquellas modificaciones legales y de otra naturaleza que se estimen oportunas, buscando compromisos que logren aunar seguridad para los trabajadores y flexibilidad para las empresas”.

Dicho Mandato también expresa con enorme fidelidad el sintético diagnóstico efectuado por las partes firmantes sobre el mercado español de trabajo. El contenido de todos y cada uno de los puntos que estructuran el texto del Mandato ofrece la oportunidad de reflexionar, desde perspectivas diferentes, sobre esos dos grandes problemas que afectan a nuestro mercado laboral; es ese el denominador común en el que todos ellos convergen. Las pautas metodológicas utilizadas en los trabajos de la Comisión han de servir y ser funcionales al desarrollo de ese diagnóstico.

Estos trabajos elaborados por la Comisión de Expertos pretenden responder al diseño elaborado en su día por las partes firmantes de la Declaración referida, que entendieron este trabajo como una útil herramienta para el logro de la finalidad consistente en la introducción de manera consensuada de aquellas medidas, legislativas y de otro tipo, que se estimen necesarias para elevar la tasa de empleo y disminuir el nivel de temporalidad.

La estructura del informe responde a estas orientaciones. A lo largo de cinco meses y de más una docena de reuniones, la Comisión de Expertos ha ido elaborando este Informe, que consta de cinco partes.

En primer lugar y a modo de introducción, hemos tratado de enmarcar los elementos que se analizan en el mismo, desde diferentes planos (histórico, económico, tecnológico y finalmente jurídico). En particular hemos pretendido señalar en el mismo la filosofía general de actuación, basada en el criterio de que la flexibilidad y la seguridad constituyen los elementos vertebradores de las políticas de empleo, para lo que se debe buscar un equilibrio razonable entre ambos, procurando convertirlo en elementos efectivos y reales en nuestro mercado de trabajo, en lugar de en meramente formales o ficticios.

En el Capítulo II hemos estudiado con intensidad y visión crítica el actual marco normativo de la contratación en España, sus precedentes y las claves de las diversas reformas que se han verificado en la última década, con el fin de ir poniendo de manifiesto sus carencias en pos del objetivo que persigue el Diálogo: más y mejor empleo.

En el Capítulo III analizamos en profundidad la dinámica que ha experimentado el mercado laboral español en la última década, deteniéndonos en los aspectos que más preocupan a los firmantes de la Declaración y que son, al tiempo, factores clave en la comprensión del funcionamiento de dicho mercado: evolución del empleo temporal, senda decreciente de la productividad del trabajo y aspectos relacionados con la seguridad en el empleo y la flexibilidad en la organización productiva.

En el Capítulo IV tratamos de dar respuesta específica a un conjunto de preguntas que la Comisión de Seguimiento nos trasladó en el Mandato que dio lugar a la creación de esta Comisión. En este capítulo, a modo de resumen, se contiene tanto el diagnóstico y valoración de las políticas públicas desplegadas en la última década, como sus carencias y contradicciones, aprovechando para marcar implícitamente cuáles son los aspectos más destacados que deben ocupar y preocupar al diálogo social en ciernes.

Este Informe contiene unas conclusiones finales, que pretenden sintetizar el diálogo analítico al que nos hemos sometido durante este tiempo en el seno de la Comisión, trasladando a quienes nos efectuaron el presente encargo las, a nuestro juicio, claves del nuevo escenario en el que nos desenvolvemos y de los retos principales a los que nos enfrentamos en el inmediato futuro.

Los integrantes de la Comisión de Expertos hemos deseado ser respetuosos con la plena autonomía tanto del Gobierno como de los interlocutores sociales a la hora de encarar el proceso de concertación social que se avecina. Por tal razón, y por atenernos fielmente al Mandato que se nos formuló en su día, conscientemente y a diferencia de otros Informes de esta naturaleza, hemos optado por no recoger en el contenido del mismo una relación precisa de propuestas de reforma. Ello es plena responsabilidad de los protagonistas del Diálogo Social y a nosotros modestamente nos ha correspondido una labor previa de identificación de problemas, carencias, preocupaciones y, a lo sumo, líneas posibles de actuación.

El resultado de todo este trabajo es deudor de múltiples investigaciones precedentes en el campo de las ciencias sociales, como lo es también de diversos documentos oficiales y de informes de instituciones nacionales, comunitarias e internacionales. Algunos de ellos han marcado con significación el camino y han aportado seguridad a las valoraciones que en el mismo se recogen. No obstante, deseando asumir los integrantes de esta Comisión toda la responsabilidad de lo que se recoge en el documento, voluntariamente hemos optado por omitir toda referencia concreta a la amplísima bibliografía existente sobre el particular; incluso, hemos renunciado por la misma razón a una relación final de las obras principales utilizadas al efecto.

Esperamos haber contribuido con las páginas de este Informe a que el Diálogo social, que habrá de iniciarse próximamente, cuente, en efecto, con instrumentos válidos para llevar a cabo, con la mayor

eficiencia posible, su labor reformadora a través del consenso. En el éxito del diálogo social y el logro de más y mejor empleo para nuestro país, alcanzando la flexibilidad y la seguridad adecuadas, encontraremos la mejor satisfacción a nuestro trabajo.

No queremos cerrar esta Presentación sin, de forma unánime, destacar y agradecer encarecidamente la labor realizada durante estos cinco meses de trabajo por Alfonso Prieto, Subdirector General de Estudios sobre el Empleo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, cuyo concurso y dedicación han resultado imprescindibles para llevar a buen puerto la tarea que nos encomendó la Comisión de Seguimiento del Dialogo Social. De igual forma, deseamos expresar nuestro agradecimiento a la Fundación SIMA y al Despacho Garrigues, por la generosidad y disponibilidad en la cesión de sus dependencias para poder realizar nuestro trabajo en común, y al Área de Estadística y la Subdirección General de Prestaciones del Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE-INEM), por facilitarnos datos inéditos utilizados en el Capítulo III.

Este Informe se terminó de elaborar en Córdoba, donde la Comisión de Expertos, además de ser recibida y agasajada por la Universidad de Córdoba, de lo que está muy agradecida, se reunió para dar por finalizados los trabajos y proceder a la redacción final del texto que aquí se presenta, motivo por el que se firma en

Córdoba, a 22 de enero de 2005

Jesús Cruz Villalón

Federico Durán López

Juan Francisco Jimeno Serrano

Miguel Angel Olalla Mercadé

Santos M. Ruesga Benito

Carmen Sáez Lara

Luis Toharia Cortés

Fernando Valdés Dal-Ré

I. Introducción

La flexibilidad y la seguridad como elementos vertebradores de las políticas de empleo

Los dos grandes problemas del mercado de trabajo español: el insuficiente nivel de empleo y la elevada temporalidad

En el contexto de fortalecimiento del diálogo social, en julio de 2004, el Gobierno y los agentes sociales suscribieron una Declaración para el diálogo social que, en su apartado III, identifica los dos grandes problemas que aquejan al mercado de trabajo en España: la baja tasa de empleo ("insuficiente volumen de empleo") y el alto nivel de temporalidad. De ahí que las partes firmantes de la Declaración, tras reconocer la positiva contribución del Acuerdo de 1997 a la solución de estos dos problemas ("la mejora del volumen y la estabilidad en el empleo"), se comprometieran a analizar "los diferentes elementos" que pueden seguir contribuyen a la senda de la consecución de los dos grandes objetivos de las políticas nacionales del mercado de trabajo: elevar la tasa de empleo ("creación del empleo") y fomentar la estabilidad, combatiendo el uso no razonable ni objetivo de la temporalidad ("estabilidad en el empleo y utilización no justificada de la contratación temporal"). Y de ahí, igualmente, que declarasen, como objetivo prioritario de este nuevo ciclo de concertación y diálogo social, que "la sociedad española alcance unos mayores niveles de desarrollo económico, de calidad en el empleo, de cohesión social y de sostenibilidad ambiental", destacando que, para la consecución de ese objetivo, es preciso "apostar por un modelo de crecimiento equilibrado y duradero basado en la mejora de la competitividad y en el incremento de la productividad".

El Mandato a la Comisión de Expertos

En el marco de esa Declaración, las partes firmantes acordaron, entre otras medidas, la creación de una Comisión de expertos cuyo objetivo fundamental fuera "evaluar el funcionamiento de las políticas de empleo desde las reformas laborales acometidas en el periodo 1992-1994 hasta la actualidad". El presente informe es el resultado de los trabajos de dicha Comisión.

El equilibrio entre seguridad y flexibilidad como aspecto fundamental en la evaluación de las medidas adoptadas...

Partiendo de esas premisas, la Comisión de expertos considera que las políticas de empleo deben entenderse, en sentido amplio, como el conjunto de normas que operan sobre el mercado de trabajo a partir de unos objetivos definidos con antelación por la sociedad. También considera que la evaluación que se le solicita ha de partir de la contribución de las distintas medidas posibles al logro de un equilibrio correcto entre la flexibilidad de la organización productiva y la seguridad del empleo (véase el Recuadro 1 para la definición de lo que entendemos por esos términos).

...en sintonía con la Estrategia Europea de Empleo.

El logro de este equilibrio forma parte de la Estrategia Europea de Empleo (EEE) que se ha ido construyendo desde el Consejo Europeo de Essen. Las apelaciones a la necesidad de conjugar "flexibilidad y seguridad" constituyen una constante en la política comunitaria de empleo, como lo confirma la simple lectura de los enunciados temáticos sobre la adaptabilidad de las empresas

contenidos en las sucesivas Directrices para el Empleo, aprobadas, hasta ahora, por el Consejo de la Unión Europea.

Así, el Consejo, a fin de fomentar la modernización de la organización del trabajo y de las diversas formas de prestación del trabajo, ha instado reiteradamente a los interlocutores sociales a negociar acuerdos para el cumplimiento de este objetivo en los que, además de aumentar la productividad y la competitividad, se asegure a los trabajadores "el equilibrio necesario entre flexibilidad y seguridad". También ha invitado a los Estados miembros a que examinen la posibilidad de incorporar a las legislaciones nacionales "tipos de contratos más adaptables", garantizando que los que trabajen con arreglo a ellos "se beneficien de una seguridad adecuada".

La necesidad de flexibilidad ante la crisis económica, en el origen del debate europeo

El convencimiento de la necesidad de equilibrar flexibilidad y seguridad, que esta Comisión comparte, es el resultado de un complejo proceso histórico en el que se ha ido poniendo énfasis, alternativamente, en cada una de las fases de ese proceso hasta llegar a la situación actual.

Durante el período de tiempo comprendido entre la terminación de la II Guerra Mundial y la aparición de la primera onda de la crisis económica de los años setenta, en la práctica totalidad de los países de economía social de mercado se fueron poniendo a punto e institucionalizando, por la doble vía de la acción sindical y de la mediación legislativa, diversas medidas cuyo común denominador fue el establecimiento de un marco normativo de rígida seguridad en el empleo, que se expresó sobre todo en las condiciones de adquisición y conservación del puesto de trabajo.

Apreciadas desde una perspectiva histórica, las notables restricciones a la movilidad de los trabajadores instituidas a lo largo de ésta época fueron el resultado de la convergencia de una pluralidad de intereses que, con independencia de su diversa motivación, reflejaron el equilibrio entre demandas sociales y exigencias productivas. La seguridad en el empleo sirvió a los intereses de los trabajadores; pero también a los intereses de los empresarios, necesitados de una mano de obra estable y dotada de un estatuto jurídico uniforme, para llevar adelante las políticas de reindustrialización y expansión económica.

La crisis de las economías occidentales, y muy especialmente de las europeas, que se inicia en la década de 1970, y se prolonga en la primera mitad de la de 1980, está en el origen del proceso histórico mencionado. En efecto, tras el prolongado período de crecimiento económico de la posguerra, en el que puede decirse que las economías occidentales se situaron en niveles muy próximos al pleno empleo, la crisis produjo un aumento notable y duradero del desempleo. A partir de entonces, las rigideces en la regulación del mercado de trabajo, tanto las externas como las internas a las organizaciones productivas, empezaron a ser percibidas no sólo como un obstáculo a la creación del empleo, sino también como un freno al mantenimiento de los puestos de trabajo existentes.

La crisis se debía, para unos, a factores externos a las economías europeas (subida del precio del petróleo, competencia de los países de industrialización reciente y avance tecnológico) y, para otros, a factores internos (creciente adquisición de derechos por los trabajadores que habían convertido el sistema jurídico laboral en algo muy gravoso para las empresas). Sin embargo, las dos visiones llevaban a la misma conclusión: era necesario reformar las instituciones del mercado de trabajo. Nació así el debate sobre la flexibilidad del mercado de trabajo y su creciente necesidad en las economías europeas.

Desde entonces, la incorporación de la flexibilidad en el empleo a la regulación del mercado de trabajo se ha concretado en medidas de muy diversa naturaleza y contenido. Las más destacadas fueron la facilitación de la contratación temporal, la regulación de nuevas modalidades de contratación, en buena parte vinculadas a procesos formativos, el "redescubrimiento" del trabajo a tiempo parcial, la disminución de las formalidades para reducir plantillas por motivos derivados del funcionamiento de la empresa, el levantamiento de las restricciones a la movilidad funcional o geográfica de los trabajadores por idénticos motivos y la autorización de las empresas o agencias de trabajo temporal. También empezaron a tener relevancia las políticas de ajuste de la demanda y la oferta de trabajo, con el reforzamiento de los servicios públicos de empleo, y las políticas de formación y aprendizaje permanentes, destinadas a facilitar la adaptabilidad de los trabajadores a los cambios productivos y técnicos.

Las empresas, por su parte, respondieron a la crisis mediante nuevas estrategias de flexibilización de la organización empresarial, descentralización productiva e innovación tecnológica, que anticiparon lo que posteriormente sería una respuesta extendida.

Con todo, el debate jurídico europeo por excelencia en el campo de las relaciones laborales, durante los últimos años de la década de los setenta y, prácticamente, a lo largo de toda la década siguiente, se centró en "las nuevas formas de empleo". El contrato de trabajo indefinido, aun permaneciendo como el eje central de la normativa, se vio complementado por un complejo y cambiante universo de contratos "atípicos", cuyo efecto normativo más visible fue la disolución del prototipo de trabajador valorado como patrón social para la regulación de la relación laboral (varón, adulto, con contrato indefinido a jornada completa, en el sector industrial).

La aparición de una constelación de "contratos de trabajo", junto al contrato ordinario dominante, vino a reforzar la segmentación del mercado de trabajo en un núcleo central, con alta protección social y buenas expectativas de reinserción en el sistema productivo, y unas franjas periféricas, sometidas a la precariedad en la protección social y en el empleo y con difíciles posibilidades de incorporación y reincorporación laboral.

De la flexibilidad del mercado de trabajo al equilibrio entre seguridad y flexibilidad

La consecuencia de este proceso fue que los ordenamientos laborales de un buen número de países europeos, sobre todo de aquellos de tradición legalista, perdieron en gran parte su histórica vocación de establecer un tratamiento jurídico mínimo y uniforme en favor del conjunto de trabajadores, diversificando materialmente dicho tratamiento al ritmo de la incorporación de esas nuevas formas de empleo.

Desde entonces y abandonadas las vacilaciones de los primeros momentos, la principal preocupación que han suscitado esas otras formas de trabajar, desde una perspectiva social, ha sido la consecución de un adecuado equilibrio entre flexibilidad y seguridad; esto es, el establecimiento de un marco de regulación capaz de asegurar simultáneamente a los empresarios unos razonables niveles de flexibilidad con vistas a facilitar los cambios procedentes de un mercado progresivamente más abierto y competitivo y a los trabajadores unos niveles igualmente razonables de seguridad en el empleo y en la protección social.

En efecto, por una parte, en un contexto de creciente competencia internacional en los mercados de bienes y servicios y de mayor movilidad de los factores de producción (capital y trabajo), las empresas han percibido la necesidad de disponer de mayor flexibilidad a la hora de decidir el tamaño y la organización de su fuerza de trabajo. Los cambios tecnológicos, especialmente la aparición de nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones, y la creciente

integración económica entre países han afectado fundamentalmente a la demanda de trabajo, alterando su composición en favor de los trabajadores más cualificados. Estos cambios también han traído consigo la exigencia de una mayor capacidad de adaptación de la organización del trabajo dentro de las empresas. Y a lo largo de los últimos años son evidentes los intentos en distintos países por acometer "reformas laborales" que tratan de responder a esta demanda de más flexibilidad.

Sin embargo, por otra parte, estos cambios en la economía internacional han provocado una mayor volatilidad del empleo, al mismo tiempo que la composición de la fuerza de trabajo ha ido cambiando hacia una mayor heterogeneidad. La creciente participación de la población femenina en el mercado de trabajo, el envejecimiento de la población, las pautas de formación de nuevas familias y el aumento de los flujos de inmigrantes son algunos ejemplos de estas tendencias. Además, el diseño tradicional de las políticas de empleo y, en general, de las políticas sociales trataba de responder a unas necesidades y a unos riesgos sociales que no son, en la actualidad, los mismos que eran cuando aquellas políticas comenzaron a ponerse en funcionamiento en Europa. Como consecuencia, la cobertura de la protección que ofrecen las actuales políticas de empleo no es homogénea para el conjunto de la población y resulta claramente insuficiente para los grupos más desfavorecidos. La creciente volatilidad del empleo y la mayor heterogeneidad de la oferta de trabajo han provocado demandas de mayor seguridad, justo en el momento en que la creciente movilidad de los factores de producción puede encarecer las políticas sociales.

En Europa, algunos de estos cambios ya se han producido y se van a seguir produciendo con mayor intensidad...

El mercado único europeo, en vigor desde 1993, y la incorporación de los nuevos países miembros han hecho que el grado de apertura exterior de los países de la UE haya aumentado significativamente, no sólo con respecto a los demás países miembros sino también con respecto al resto del mundo. Los flujos comerciales entre la UE y los países menos desarrollados, intensivos en mano de obra poco cualificada, siguen aumentando e implican, al igual que los cambios tecnológicos sesgados a favor de las cualificaciones, un desplazamiento de la demanda de trabajo hacia los trabajadores más cualificados.

La pertenencia a la Unión Económica y Monetaria (UEM) limita la capacidad de respuesta de las políticas macroeconómicas para hacer frente a fluctuaciones económicas a corto plazo. En este nuevo contexto, un mayor crecimiento de los costes laborales unitarios que el de otros países produce una pérdida de competitividad que no puede compensarse mediante devaluaciones del tipo de cambio. Por ello, el efecto sobre el empleo de las perturbaciones negativas de oferta y de demanda agregada que inciden en los países miembros es tanto mayor cuanto menor sea la flexibilidad nominal de los precios y de los salarios o más difícil el recurso a mecanismos sustitutivos de la misma para conseguir un incremento de la productividad.

Se llega así a la situación actual en la que se hace inevitable la superación de un enfoque de las relaciones entre flexibilidad del empleo y seguridad en el empleo en términos disyuntivos y su sustitución por otro más integrador, que apueste por la adopción de medidas capaces de promover y facilitar una mejora simultánea y coordinada de los niveles de flexibilidad y seguridad.

La evolución del debate sobre flexibilidad y seguridad en España

En el principio, la divergencia...

En España, el debate político sobre seguridad y flexibilidad en el empleo y, en buena medida y también, su plasmación normativa han discurrido, durante largo tiempo y en lo esencial, por caminos divergentes, faltos de conexión y coordinación. En lugar de formar un par, con zonas de encuentro recíproco, la seguridad en el empleo y la flexibilidad del empleo se han entendido como espacios de confrontación y desencuentro, dando lugar a relaciones negativas: el avance o la conservación de cualquiera de ellas llevaba asociado, de manera inevitable y fatal, el retroceso o el sacrificio de la contraria.

Estructurado el marco democrático de relaciones laborales con la aprobación, tras la importante consagración de las libertades políticas y colectivas en la Constitución de 1978, del Estatuto de los Trabajadores, y en un contexto de fuerte crisis económica internacional y nacional, las demandas de flexibilidad que comienzan a dejarse sentir en la economía española ya en esos años tropezaron, inicialmente, con notables resistencias, fundadas en la oposición entre flexibilidad y seguridad. La idea defendida en amplios sectores, políticos y de opinión, resultaba clara en su formulación: las exigencias de la flexibilidad entraban en colisión con las de la seguridad, noción que se entendía, en lo esencial, como el conjunto de garantías de los trabajadores de acceder a una relación laboral estable, articulada mediante un contrato tipo, con precisa definición legal de los derechos laborales referidos a las condiciones de trabajo y con una importante restricción de las posibilidades de extinción del contrato de trabajo por interés de la empresa.

En otras palabras, del lado de los trabajadores y de sus organizaciones sindicales, las medidas de flexibilidad del mercado fueron concebidas, en lo sustancial, como un medio no justificado ni razonable de supresión o de merma de derechos laborales. Y del lado empresarial, a su vez, al debe de las limitaciones a un uso más flexible de la mano de obra se imputaron las contracciones de las contrataciones de personal, de manera que las medidas de flexibilidad en el mercado de trabajo fueron percibidas y requeridas como condición necesaria no sólo para incentivar la creación de empleo sino también para mantener el existente.

Esta profunda divergencia comportó que, ante los cambios estructurales de la economía española y sus demandas de mayor flexibilidad, la modificación del núcleo del marco legal regulador de las relaciones de trabajo tratara de obviarse, confiándose la búsqueda de una mayor flexibilidad a la ampliación de las posibilidades de contratación temporal sin causa. La reforma del Estatuto de los Trabajadores de 1984 representó el momento culminante de ese planteamiento que, implícitamente, consideraba que el modelo existente podía y debía salvaguardarse, por cuanto se tendía a pensar que las necesidades de flexibilidad eran coyunturales, por lo que la respuesta que se les debía dar también había de serlo, y como tal se interpretaba la facilitación de la contratación temporal.

El punto de inflexión

En los primeros años de la década de 1990, con tasas de temporalidad superiores al 30 por ciento, se ponen claramente de manifiesto los límites de esta política de empleo, que produce en empresas, sectores de la producción y zonas territoriales un reparto poco equitativo de la flexibilidad y de la seguridad. Mientras unos colectivos de trabajadores carecen de la necesaria seguridad debido a una flexibilidad erróneamente concebida, otros grupos de trabajadores prestan sus servicios en empresas que no tienen los instrumentos necesarios de flexibilidad en

razón de una seguridad innecesariamente mantenida. El resultado es un modelo que genera inconvenientes para las organizaciones productivas, para los trabajadores y, en fin, para la economía nacional.

Este dato, unido a la pérdida progresiva de la idea de coyunturalidad anteriormente defendida, determinó un cambio de tendencia, que se articuló, fundamentalmente, en una nueva reforma, en 1994, del Estatuto de los Trabajadores. La reforma de ese año intentó reconducir el excesivo recurso a la contratación temporal como mecanismo de flexibilidad y avanzar, por consiguiente, en la unificación del mercado de trabajo, poniendo a disposición de las empresas nuevas medidas de flexibilidad, fundamentalmente de naturaleza interna, referidas a la organización del trabajo en la empresa o a la utilización del trabajo en el proceso productivo, procurando facilitar la adopción de las medidas que resultasen exigidas por la situación financiera, de mercado o de la competencia. Y también comenzó a revisarse la regulación del despido, sobre todo en lo que se refiere a los despidos basados en motivos económicos, colectivos o plurales. Por lo demás, la reforma de 1994 apostó claramente por una flexibilidad negociada, confiando a los agentes negociadores de los convenios colectivos la concreción y puesta a punto de las medidas de adaptación y flexibilidad posibles. Y ello, sin perjuicio de que algunas modificaciones normativas configuraran de por sí, sin remitir al desarrollo en la negociación colectiva, un marco más flexible para las empresas.

Con independencia de que sus efectos no fueran todos los esperados, la reforma de 1994 y, sobre todo, la suscripción por los interlocutores sociales, en abril de 1997, del Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad en el Empleo (AIEE), marcaron un punto de inflexión en la comprensión y en la concreción del par seguridad-flexibilidad. La tradicional relación de disyuntiva entre los términos de este par empezó a ceder el paso a un nuevo tipo de relación. Y así, en la parte introductoria del AIEE, las partes firmantes manifiestan que "el empleo es la resultante de múltiples variables, entre ellas, una política económica que lo potencie, así como un marco adecuado de mayor flexibilidad al tiempo que una mayor permanencia en el empleo de los trabajadores y trabajadoras, contribuyendo así a mejorar la competitividad y el buen funcionamiento de las empresas".

El consenso social y político: hacia la conciliación de seguridad y flexibilidad

Fue, no obstante, con motivo de la negociación y firma, a partir de 2002, de los Acuerdos sobre Negociación Colectiva (ANCs) cuando, por vez primera en el sistema español de relaciones laborales, las organizaciones sindicales y las asociaciones empresariales más representativas de ámbito estatal expresaron un básico consenso sobre el alcance de las nociones que integran el par flexibilidad-seguridad. Las partes signatarias de los sucesivos ANCs han convenido, en efecto, en calificar la estabilidad en el empleo como "un elemento a tener presente en la negociación colectiva como garantía de la competitividad para las empresas y de seguridad para los trabajadores". E igualmente han coincidido al afirmar que "las necesidades de las empresas de responder a un entorno que se modifica con rapidez exigen el desarrollo de su capacidad de adaptación mediante la aplicación de mecanismos de flexibilidad interna".

Y es en este renovado contexto en el que las partes firmantes de la Declaración para el Diálogo Social 2004, el Gobierno y los interlocutores sociales nacionales, manifiestan su voluntad para "consensuar aquellas modificaciones legales y de otra naturaleza que se estimen oportunas, buscando compromisos que logren aunar seguridad para los trabajadores y flexibilidad para las empresas".

Las crecientes demandas de flexibilidad y seguridad y la necesidad de afrontarlas...

La evolución del mercado de trabajo español, en lo que al empleo se refiere, ha sido positiva en los últimos años. No obstante, hay razones para pensar que la reciente expansión del empleo se debe a circunstancias excepcionales que no cabe esperar que se repitan en el futuro. La reducción de los tipos de interés, conseguida durante el proceso de convergencia requerido para la entrada en la Unión Económica y Monetaria (UEM), y el sostenimiento de tasas de inflación por encima de la media de las de otros países de dicha zona han dado lugar a que los tipos de interés real sean excepcionalmente bajos. Esta circunstancia ha producido un crecimiento de la demanda agregada basado fundamentalmente en el consumo y en la inversión residencial. Pero mantener una inflación más elevada lleva aparejada una pérdida de competitividad internacional, que ya empieza a apreciarse de forma clara en la evolución de las exportaciones y las importaciones y que puede implicar una rémora para el crecimiento del empleo en el futuro. El impulso del consumo y de la inversión, basado en las favorables condiciones de financiación, está agotándose, y la tasa de endeudamiento de las familias está aumentando. A todo esto se suma una desaceleración de la productividad del trabajo, que contribuye al mantenimiento de una diferencia positiva de inflación con respecto a otros países y limita las posibilidades de alcanzar un crecimiento económico duradero.

Por lo tanto, el necesario crecimiento del empleo no puede esperarse que provenga tan sólo de estos factores macroeconómicos, que lo han favorecido en los últimos años. La mejor contribución que pueden hacer las políticas macroeconómicas (las políticas monetaria y fiscal) al crecimiento económico equilibrado y sostenido consiste en promover un escenario de estabilidad macroeconómica que permita mantener tasas de inflación bajas y unas cuentas públicas saneadas. En estas circunstancias, además de la adopción de otras medidas de política económica que engendren cambios estructurales, incorporen mayores elementos de competitividad empresarial y faciliten el desarrollo de los sectores de mayor productividad, debe favorecerse la flexibilidad en el funcionamiento de las empresas para que sean capaces de hacer frente, de la mejor manera posible, a las necesidades de creación de empleo.

En el mismo plano de urgencia, se hace también necesario prestar una atención continua al problema de la seguridad en el empleo, con la vista puesta también en sus potenciales efectos sobre la mejora de la productividad del trabajo. No puede ignorarse que la sociedad española se encuentra preocupada por la inseguridad que la elevada tasa de temporalidad conlleva y se muestra perpleja por la aparente incapacidad para reducirla, pese a los diversos cambios legislativos aprobados y al enorme gasto que se ha realizado en políticas de fomento del empleo estable no sólo por el gobierno central sino también por los de las comunidades autónomas. Las persistentes, e incluso crecientes, diferencias territoriales en cuanto a la temporalidad sugieren que en su determinación intervienen factores muy amplios que van mucho más allá del marco normativo.

El binomio seguridad-flexibilidad como inspirador de las medidas que se adopten

En un contexto como el tan brevemente descrito, los miembros de esta Comisión de expertos comparten de manera unánime los criterios de actuación (método y objetivos) contenidos en la Declaración para el Diálogo Social. Entienden que las vías para aumentar la seguridad en el empleo de los trabajadores mediante la reducción de la temporalidad han de tener en cuenta las necesidades de flexibilidad de las empresas. Y a la inversa: la mejora de los niveles de flexibilidad de las organizaciones productivas ha de lograrse en un marco de promoción de la seguridad en el empleo. La clave está en lograr fórmulas para garantizar la seguridad de los trabajadores que sean compatibles con las necesidades de flexibilidad de las empresas y

viceversa. Ciertas formas de protección de la seguridad de los trabajadores pueden repercutir negativamente sobre la flexibilidad de las empresas y, a la postre, sobre los niveles de empleo. Y del mismo modo, ciertas manifestaciones de flexibilidad de las empresas provocan una acentuada e innecesaria inseguridad de los trabajadores, desencadenando a su vez situaciones de segmentación del mercado de trabajo y efectos negativos sobre el desarrollo general de la actividad económica.

Desde esta convicción común, la Comisión considera que sería positivo que las necesidades de crecimiento del empleo y de disminución de las tasas de temporalidad existentes en el mercado español de trabajo trataran de alcanzarse a través de acuerdos entre los agentes sociales que, contando con el apoyo y la sanción de los poderes públicos, permitieran diseñar simultáneamente mecanismos compensatorios acordados de flexibilidad y seguridad. Operando con éste método y siguiendo estos principios, el resultado final, además de disponer de un alto grado de legitimidad social, podría mejorar de manera sustancial los niveles de flexibilidad del empleo y de seguridad en el empleo y, como efecto agregado, contribuiría a la generación de más y mejor empleo.

RECUADRO 1

Los conceptos de flexibilidad y seguridad

Una evaluación de las políticas de empleo que adopte como punto de referencia el equilibrio entre flexibilidad y seguridad, como es la que se pretende desarrollar en este informe, ha de partir de una definición operativa de ambos conceptos. Tanto la flexibilidad como la seguridad son conceptos multidimensionales.

¿Qué entendemos por flexibilidad?

La flexibilidad se refiere básicamente a la capacidad empresarial de gestionar su fuerza de trabajo para hacer frente a cambiantes condiciones de toda índole (tecnológicas, económicas, sociales, organizativas y sociales, entre otras). La gestión de los recursos humanos comprende muchos elementos, desde el ajuste del tamaño de la fuerza de trabajo, hasta su organización funcional dentro de la empresa, su remuneración o la determinación del tiempo de trabajo. Por tanto, la definición de flexibilidad no puede limitarse a las facilidades que tienen los empresarios para contratar y despedir trabajadores.

La flexibilidad tiene dos dimensiones, la flexibilidad externa...

La flexibilidad externa, también llamada "numérica", se refiere a la capacidad de la empresa para realizar contrataciones y despidos y para organizar su proceso productivo acudiendo a los servicios de otras empresas. Por lo que se refiere a la capacidad de contratar y despedir, los elementos fundamentales que influyen sobre la flexibilidad externa son las características de las diversas modalidades previstas legalmente de contratación laboral –sean temporales o por tiempo indefinido--, tanto en lo que afecta a los requisitos de celebración como a los costes de su extinción. Asimismo pueden influir en la flexibilidad externa las posibilidades de incorporar trabajadores puestos a disposición por las Empresas de Trabajo Temporal. Por lo que se refiere a la descentralización del proceso productivo, la flexibilidad depende de las posibilidades de externalización de actividades por vía de contrata o subcontratas con otras empresas o trabajadores autónomos.

...y la flexibilidad interna.

La flexibilidad interna tiene que ver con la capacidad empresarial de modificar las condiciones de empleo y la organización del trabajo dentro de su propia empresa. Por tanto, dicha flexibilidad interna se encuentra estrechamente vinculada a los distintos elementos que determinan las obligaciones de los

trabajadores y las facultades empresariales de alterarlos a través de sus poderes de organización. Particularmente influyen en la flexibilidad interna factores muy diversos, tales como la movilidad funcional y el sistema de clasificación profesional en la empresa, la movilidad geográfica en el interior de la propia empresa, el régimen de modificaciones del tiempo de trabajo tanto en lo que refiere a su cuantía como a su distribución o los sistemas de trabajo y rendimiento. De igual forma, los niveles de cualificación profesional de los trabajadores y su empleabilidad influyen, en el sentido de que las capacidades efectivas de los trabajadores determinan una mayor o menor adaptación de su trabajo a los cambios técnicos, económicos y productivos. Asimismo los sistemas de determinación de la estructura salarial y la cuantía de la retribución inciden directamente sobre la capacidad de flexibilidad interna.

Por lo tanto, las políticas de empleo disponen de varios instrumentos para aumentar la flexibilidad...

La respuesta a las demandas de mayor flexibilidad en la gestión de la fuerza de trabajo puede articularse de variadas maneras. Ante la necesidad de proceder a una mayor rotación laboral, cabe favorecer la reasignación del factor trabajo, permitiendo mayores dosis de flexibilidad externa e interna en la relación laboral. En relación con la flexibilidad externa, se puede incrementar disminuyendo la protección al empleo en el contrato de trabajo, a través de distintas vías: ampliando las causas de los despidos objetivos, reduciendo los costes de los mismos (o ambas cosas a la vez), o permitiendo la celebración de contratos de duración determinada, o el suministro externo de mano de obra. En lo que se refiere a la flexibilidad interna, para aumentarla habría que favorecer la distribución flexible de las horas de trabajo, la movilidad funcional y geográfica de los trabajadores y la flexibilidad de la estructura de los salarios.

Los distintos instrumentos que se pueden utilizar a favor de la flexibilidad no son independientes entre sí. En algunos casos, son complementarios. Por ejemplo, la flexibilidad para poder cambiar la organización funcional de la empresa puede resultar poco útil si, al mismo tiempo, no se dispone de una cierta flexibilidad para ajustar en paralelo la estructura salarial. En otros casos, la relación es de sustitución. La experiencia española es bien ilustrativa a este respecto. Dado que la provisión de flexibilidad se hizo casi exclusivamente mediante la contratación temporal, las necesidades empresariales de flexibilidad se canalizaron mayoritariamente a través de este tipo de contratación.

...cuya utilización no sólo depende de reformas legislativas

El desarrollo de estos instrumentos no depende exclusivamente de reformas legislativas. El contenido de las relaciones laborales se determina mediante la interacción de la legislación laboral, la negociación colectiva entre los representantes de los empresarios y los trabajadores y el control judicial de los conflictos que puedan surgir en la interpretación de la legislación y de los convenios colectivos y en la relación laboral individual entre trabajadores y empresarios. En este sentido, la legislación laboral establece unas reglas de juego que delimitan los ámbitos de actuación de los agentes sociales en la negociación colectiva y de los jueces en la resolución de conflictos. La negociación colectiva, en función de estas reglas de juego, adquiere una determinada estructura y contenidos y produce sus resultados. Finalmente, el control judicial incide sobre la aplicación de las normas laborales. Por ello, una modificación sustancial de la legislación de la protección al empleo no debe obviar las limitaciones de la regulación de la negociación colectiva y de la intervención judicial que puedan incidir en la aplicación práctica de las medidas que en cada momento se consideren oportunas.

La flexibilidad depende también de factores exógenos a las propias políticas laborales. En ella influyen, entre otros factores, las dimensiones y estructuras de las empresas, los grados de innovación tecnológica de las mismas, la especialización productiva de la economía española y su capacidad competitiva en el contexto de una economía abierta. Asimismo depende de la empleabilidad de la mano de obra y su capacidad real de adaptación a los cambios productivos. También debe tenerse en cuenta la influencia de otras políticas públicas sobre las posibilidades reales de conciliación de la vida familiar y laboral que hagan efectivas las posibilidades de establecer un régimen flexible del horario de trabajo, así como de otras políticas públicas sobre la efectividad de la movilidad geográfica.

¿Qué entendemos por seguridad?

La seguridad también es un concepto multidimensional...

La seguridad se solía concebir como la posesión de un puesto de trabajo de por vida en el que no se produjeran modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo y que estuviera adecuadamente remunerado. Sin embargo, el centro de gravedad de la seguridad y, por consiguiente, los instrumentos de su garantía han experimentado una revisión: la permanencia ahora se predica en el sistema en su conjunto y no primordialmente en un puesto de trabajo concreto. La posibilidad de disponer de un flujo de ingresos permanentes puede y debe articularse a través del empleo, aunque no necesariamente de un único y permanente puesto de trabajo; además, también puede conseguirse recurriendo a diversas medidas de protección social (prestaciones por desempleo, ayudas para periodos sabáticos de formación o ayudas para la atención a menores o a discapacitados, por ilustrar la idea con ejemplos significativos). Es en este contexto en el que las acciones destinadas a potenciar la ocupabilidad de los trabajadores o a mejorar su adaptabilidad adquieren toda su significación como instrumentos al servicio de la seguridad en el empleo. Eso sí, la seguridad en el empleo también requiere el mantenimiento de medidas que procuren evitar la excesiva rotación externa en los puestos de trabajo, conjurar la extensión de contrataciones laborales de muy corta duración y fomentar la continuidad vital de las empresas económicamente viables, así como ofrecer garantías de estabilidad en el empleo de los trabajos de menor cualificación para los que la ocupabilidad no constituye por sí sola un elemento de seguridad en el empleo.

...y los instrumentos para aumentar la seguridad en el empleo son básicamente la estabilidad laboral, la protección al desempleo y las políticas activas de empleo

Tradicionalmente la seguridad de empleo se ha articulado alrededor de tres pilares fundamentales: las limitaciones a la extinción de la relación laboral y a las modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo; la protección por desempleo y otros mecanismos de garantía de rentas y las medidas dirigidas a aumentar la "empleabilidad" de los trabajadores; es decir, las medidas que se engloban bajo el concepto de "políticas activas de empleo".

Estos tipos de intervención pretenden asegurar a los trabajadores ante perturbaciones tecnológicas o económicas que incidan en su empleo. La forma de seguro es diferente en cada caso. Las limitaciones a la extinción de la relación laboral y a las modificaciones sustanciales del empleo lo ofrecen haciendo que no se produzca destrucción de empleo o alteración de sus ingresos ante perturbaciones de tipo transitorio. La protección por desempleo garantiza una renta laboral mientras los trabajadores encuentran un nuevo empleo. Y las políticas activas de empleo intentan que los trabajadores encuentren nuevas y mejores ofertas de empleo en el menor tiempo posible.

Obviamente, el seguro que se proporciona tiene sus costes en otros frentes. Las limitaciones a la extinción de la relación laboral y a las modificaciones sustanciales del empleo pueden llevar a que la reasignación del factor trabajo hacia sus usos más productivos se produzca más lentamente y a un mayor coste. La protección al desempleo se enfrenta a un problema de incentivos, que puede reducir la disposición de los trabajadores desempleados a aceptar nuevas ofertas de trabajo y, por otra parte, puede requerir un aumento del gasto público y de las cotizaciones sociales utilizadas para financiarlas. Para hacer frente a ese problema, la sustitución de las rentas del trabajo perdidas otorgada por las prestaciones no es completa, la cuantía de las prestaciones disminuye con el tiempo y los poderes públicos controlan la actitud de búsqueda activa de empleo de los beneficiarios. Por último, las políticas dirigidas a aumentar la ocupabilidad de los trabajadores tienen que financiarse con unos impuestos que sólo están justificados si los efectos conseguidos en la productividad de los trabajadores son suficientemente elevados. Esa es la razón por la cual la evaluación de los programas de inserción y formación laboral es fundamental para diseñar políticas de empleo eficaces.

La flexibilidad y la seguridad pueden ser contradictorias, pero en muchos casos pueden complementarse

Así como los distintos tipos de flexibilidad y de seguridad no son independientes entre sí, tampoco la flexibilidad y la seguridad son dimensiones necesariamente independientes. Aunque en muchas ocasiones se han considerado dimensiones contrapuestas, no siempre tienen por qué serlo. Por ejemplo, una política de flexibilidad externa que suponga una reducción de los costes de despido de los contratos indefinidos aumenta la flexibilidad a cambio de reducir la estabilidad y la seguridad del empleo para todos los trabajadores, pero si esa reducción favorece la creación de empleo estable, la seguridad de empleo no se verá tan mermada. Por otra parte, una política que favorezca el uso de contratos temporales o a tiempo parcial reparte las ventajas de la flexibilidad y los inconvenientes de la mayor inestabilidad e inseguridad laboral entre distintas empresas y grupos de trabajadores, respectivamente, en función del régimen jurídico y de las garantías que se establezcan para estas modalidades contractuales, pero generará un mayor grado de inseguridad en la medida en que los trabajadores afectados queden atrapados en la situación de temporalidad o de bajos ingresos por una parcialidad no deseada, situación que podría denominarse precaria.

En definitiva, aunque las dos dimensiones son en cierta medida contradictorias, existen muchas situaciones en las que el aumento de una de ellas puede traer consigo el aumento de la otra. El reconocimiento tanto de los posibles conflictos como de las posibles complementariedades entre la seguridad y la flexibilidad constituyen el núcleo central del marco analítico que se postula.

La clave está en lograr fórmulas para garantizar la seguridad de los trabajadores que sean compatibles con las necesidades de flexibilidad de las empresas y viceversa. Ciertas formas de protección de la seguridad de los trabajadores pueden repercutir negativamente en la flexibilidad de las empresas y, a la postre, en los niveles de empleo. Y del mismo modo, ciertas manifestaciones de flexibilidad de las empresas provocan una acentuada e innecesaria inseguridad de los trabajadores, desencadenando a su vez situaciones de segmentación del mercado de trabajo y efectos negativos en la dinámica de la productividad del trabajo y en el desarrollo general de la actividad económica.

II. El marco normativo de la contratación laboral

1. Contenido y orientación del análisis del marco jurídico

La regulación jurídica del mercado de trabajo es un referente inexcusable para conocer uno de los parámetros clave de la materia objeto de análisis y valoración. Bien es cierto que no cabe incurrir en la presunción de que el elemento jurídico se constituye en el único factor de la conformación de nuestro mercado de trabajo, ni siquiera pensar que se presenta como el elemento condicionante por excelencia del mismo. Sin embargo, no cabe la menor duda que dentro de los modelos de relaciones laborales propios de la Europa continental, en la que se inserta nuestro país, el régimen jurídico constituye un dato ciertamente influyente sobre las decisiones empresariales en materia de gestión de personal. La propia Comisión de Expertos recibió el encargo de analizar y evaluar "los cambios habidos en las características legales e institucionales de las principales figuras contractuales a lo largo del período 1992-2003".

En estos términos, en el presente capítulo se pretende analizar los cambios normativos acontecidos en ese período, en lo que se refiere a la evolución del marco normativo de las modalidades contractuales. Ahora bien, el ceñirnos exclusivamente a ese análisis evolutivo de los cambios verificados en materia de contratación estimamos que resulta reductivo en exceso; ello no permite una comprensión cabal del contexto general en el que nos movemos. Por ello, se ha estimado oportuno presentar un panorama algo más amplio, que puede resultar más enriquecedor.

Ante todo, al hablar de evolución, ello obliga necesariamente a exponer los hitos más señalados de las reformas legislativas producidas en este período. Ahora bien, esa presentación en clave evolutiva resulta imposible comprenderla plenamente, si no se alude también a los antecedentes más inmediatos. Por ello, en muchas ocasiones no podemos comprender las reformas de inicios de los años noventa si no tomamos previamente en consideración el arranque de las políticas de reforma en nuestro país cuando menos desde inicios de los años ochenta.

De otra parte y para tener un marco completo, no basta con referirnos a lo que ha sido objeto de reforma legislativa, sino igualmente es obligado tomar en consideración aquellos otros factores que han permanecido sin cambio a lo largo del tiempo, particularmente aquellos que han pervivido por designio expreso de los poderes públicos y de los propios interlocutores sociales, a pesar de que haya existido un intenso debate en algunos casos acerca de la conveniencia de introducir cambios en esas otras materias.

Igualmente debemos advertir, en la línea formulada en la presentación, del obligado equilibrio entre flexibilidad y seguridad, el análisis del marco jurídico de la contratación temporal como instrumento tanto de flexibilidad como de seguridad no puede contemplarse aisladamente. Como detallaremos más adelante, en los momentos iniciales de crisis del "modelo" se optó por facilitar ampliamente la contratación temporal en nuestro mercado de trabajo, al propio tiempo que no se introducían cambios en materia de flexibilidad interna y de extinción del contrato de trabajo. Por ello, junto a la descripción de lo que haya sucedido en la evolución de la contratación temporal, es necesario también aludir a los cambios que se hayan podido producir en el régimen jurídico de otras instituciones que inciden directamente sobre el equilibrio entre seguridad y flexibilidad.

Finalmente, también con base en el motivo antes aludido, se ha estimado oportuno presentar un panorama comparativo entre la contratación temporal y la indefinida, como forma de conocer los

elementos jurídicos que pueden incentivar o condicionar la decisión empresarial en esta gran dualidad en el momento de celebrar nuevos contratos, o bien de transformar los temporales en indefinidos. Por ello, se estudia también en este capítulo la convergencia y divergencia de las condiciones de trabajo de trabajadores temporales e indefinidos, pues la opción o preferencia entre la contratación temporal y la indefinida también está conectada con las eventuales diferencias existentes entre las respectivas condiciones de trabajo que afectan a una y otra categoría de trabajadores.

Con carácter previo, la Comisión de Expertos considera oportuno examinar las vías a través de las cuales se han ido articulando e instrumentando las distintas respuestas y reacciones, y no sólo normativas, en orden a la conformación de las modalidades de contratación laboral, a los efectos de dibujar los grandes escenarios de regulación y aplicación de la contratación laboral.

2. Los escenarios de regulación y aplicación de la contratación laboral

2.1. Los cauces de ordenación

Una pluralidad de cauces, con uno protagonista: la legislación

La adaptabilidad del marco jurídico de la contratación laboral no ha tenido, en el ordenamiento laboral español, un único agente; muy antes al contrario, en esa tarea ha colaborado una pluralidad de agentes. Desde luego, el poder público, y por consiguiente, la norma estatal han desempeñado un papel protagonista, lo que, de otro lado, no es de extrañar habida cuenta de las tendencias intervencionistas que han sido dominantes, hasta fechas relativamente recientes, en nuestro sistema de relaciones laborales. Sin embargo, una óptica rudamente "estatalista" no se ajustaría a la realidad de las cosas; ofrecería una imagen parcial y probablemente distorsionada de esa realidad, terminando por no dar cuenta en toda su compleja dimensión de las vías a través de las cuales se han materializado los cambios de la disciplina jurídica del mercado de trabajo y, en especial, de la contratación laboral.

Pero, en el fondo, un marco de consenso social, con fases de flujo y de reflujo

Las normas estatales (leyes y reglamentos) que han actuado como instrumento de los referidos cambios han incorporado, a menudo, a su contenido acuerdos, formales o informales, entre los Gobiernos y las organizaciones sindicales y las asociaciones patronales más representativas o entre el Gobierno y alguna de aquellas organizaciones. En tal sentido y por encima de las disputas, expresadas con mayor o menor aspereza, que en ocasiones han acompañado las revisiones del régimen jurídico de la contratación laboral, no es difícil detectar ciertos espacios de encuentro.

El carácter concertado que puede asignarse, en general, a las medidas de adaptabilidad que se han ido introduciendo en el marco jurídico del mercado de trabajo ha experimentado, no obstante, fases de flujo y de reflujo. La aprobación de la Ley 11/1994 marca una secuencia de ruptura de las políticas de reforma más o menos consensuada de esas medidas. Por el contrario, la modificación del Estatuto de los Trabajadores (ET) llevada a cabo en el año 1997 constituye, hasta el presente, la manifestación más acabada de esta política de concertación social, ya que la misma incorporó al cuerpo de ese texto legal el contenido de un acuerdo interprofesional, el Acuerdo Interprofesional para la Estabilidad en el Empleo (AIEE), que fue negociado y suscrito por las dos organizaciones sindicales más representativas (CC.OO y UGT) y las dos asociaciones empresariales de idéntica naturaleza (CEOE y CEPYME) de ámbito estatal.

El papel de la negociación colectiva y de las políticas de gestión de personal

Al margen de su naturaleza concertada, no han faltado medidas que han contribuido a promover el ajuste de la mano de obra a los requerimientos de la producción, a través, bien de la negociación colectiva, bien de las políticas de gestión de personal, implantadas por las empresas a resultas de acuerdos alcanzados entre la dirección y los órganos de representación de los trabajadores. Las muy variadas fórmulas de distribución irregular de la jornada de trabajo a partir de su "anualización", o las técnicas de movilidad funcional, movilidad geográfica y modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo han estado presentes en las políticas de adaptabilidad de la mano de obra en el ámbito de las empresas, sobre todo de las empresas de grandes dimensiones. Ahora bien, no puede ignorarse que un buen número de convenios colectivos negociados durante el ciclo 1995-1997 introdujo una mayor dosis de flexibilidad en la utilización de ciertas modalidades de contratación temporal (obra y servicio y eventualidad), apartándose con ello del objetivo que perseguía la reforma legal de 1994. Y tampoco cabe desconocer las resistencias de la negociación colectiva a utilizar las posibilidades que la legislación ofrece en orden a proveer a las empresas de los mecanismos necesarios para acomodar la mano de obra a las necesidades cambiantes de la organización productiva o del mercado.

Y el ambiguo papel de la jurisprudencia

Por lo demás y en el capítulo de agentes de la flexibilidad, no puede dejar de mencionarse el ambiguo papel desempeñado por los tribunales laborales (jurisprudencia y doctrina judicial), que, si por un lado, han sido proclives a interpretaciones destinadas a facilitar la contratación temporal, por otro, no han facilitado la utilización y puesta en práctica de medidas de flexibilidad interna y, sobre todo, de extinción de los contratos de trabajo debida a razones vinculadas con el funcionamiento de las empresas. Así, la conexión entre la temporalidad del contrato privado, civil o mercantil, o público que se encuentra en la base de la celebración de las contrata y subcontratas y de las concesiones administrativas y el carácter igualmente temporal de los trabajadores destinados a prestar servicios en esas contrata o concesiones no proviene de una norma legal; es una doctrina de inspiración jurisprudencial. Y también lo es la figura del "contrato temporalmente indefinido" en la Administración Pública, figura ésta que ha contribuido, en buena parte, a la "normalización" jurídica de la contratación temporal en el sector público.

2.2. Las relaciones entre los cauces de regulación de la contratación laboral

La ausencia de una lógica uniforme y común

De la existencia en nuestro sistema de relaciones laborales de una pluralidad de cauces de articulación y puesta en práctica de las medidas de flexibilidad del marco de ordenación jurídica del mercado de trabajo, no debe deducirse, sin embargo, la vigencia de unos principios de equivalencia funcional o de estabilidad y unidad funcionales entre todos ellos. Mientras que la ausencia de aquél primero, el de identidad funcional, no precisa mayor argumentación en un sistema jurídico como el español, en el que es la legislación la que, de ordinario, define las reglas del diálogo normativo entre la propia ley, la autonomía colectiva y la autonomía individual, el segundo principio pide, para su exacta comprensión, algunas aclaraciones complementarias. Dando de lado el papel de la jurisprudencia, la relación entre las tres grandes fuentes de regulación de las relaciones laborales no ha respondido a un patrón o lógica común. Y no lo ha hecho ni desde una perspectiva diacrónica ni desde otra sincrónica.

Ni en sentido diacrónico

Desde la primera perspectiva, la tarea de definir la estructura jurídica de las disposiciones reguladoras de la contratación laboral es ejercida en nuestro ordenamiento por la legislación, que es la encargada de delimitar los espacios normativos atribuidos a la autonomía, tanto a la colectiva como a la individual. Pero, a lo largo del período constitucional, el legislador no ha mantenido un único criterio ni en la definición de aquella estructura ni, por consiguiente, en la delimitación de estos espacios, que han experimentado ensanches o recortes en función de muy concretas políticas de derecho. Por ilustrar la idea con un ejemplo, la reforma de 1994 abrió a la negociación colectiva, al menos en parte, la ordenación de ciertos contratos temporales, atribuyéndole unos poderes normativos de los que, hasta entonces, carecía. No obstante, la reforma de 1997 procedió a revisar el contenido y la intensidad de esos poderes, que fueron objeto de algunos recortes significativos.

Ni en sentido sincrónico

Pero tampoco desde una perspectiva sincrónica puede afirmarse, sin riesgo de generalización simplificadora, que las disposiciones legales sobre los distintos tipos de contratos, vigentes en un determinado momento, mantengan con la autonomía colectiva o individual una idéntica relación. Por volver a ilustrar la idea con algunos ejemplos, el espacio normativo del que dispone la autonomía individual en la ordenación del contrato de trabajo a tiempo parcial no es el mismo del que dispone en la ordenación de los contratos temporales. Ni el que tiene atribuida la negociación colectiva en la definición de las causas del contrato de obra o servicio o en la duración del contrato eventual coincide con el que, sobre esos mismos aspectos, se le confiere en relación con el contrato de interinidad.

Una conclusión y una tendencia

Sin ánimo de entrar en una valoración ni de las causas ni de los efectos de la ausencia de unas reglas estables y uniformes delimitadoras de las relaciones entre ley, autonomía colectiva y autonomía individual en lo que a la ordenación de la contratación laboral concierne, cabe extraer alguna conclusión y deducir alguna tendencia. Aquélla, la conclusión, no puede ser otra que la imposibilidad de formular un juicio de optimización sobre las reglas que se han ido sucediendo en el tiempo o que concurren en el espacio; o por decirlo de forma menos abreviada, un juicio que permita seleccionar cuál, de entre esas reglas, resulta la más apropiada con vistas a garantizar el necesario equilibrio entre seguridad en el empleo y flexibilidad del empleo. No obstante ello, en el curso de los últimos años se detecta un renovado protagonismo de la autonomía colectiva en la regulación de la contratación temporal, protagonismo éste impulsado por y desde el diálogo social.

3. La evolución del marco normativo de la contratación laboral

Un estudio de la evolución del marco de regulación de la contratación laboral, con especial referencia a los contratos temporales, requiere diferenciar dos grandes períodos. La Ley 11/1994, de 19 de mayo (LRMT), marca la línea de separación entre los mismos.

3.1. La ruptura del modelo unitario de contratación temporal

Las primeras medidas

Las claves del modelo actual de contratación laboral en nuestro ordenamiento jurídico se remontan a finales de los '70 y principios de los '80. Es a partir de esas fechas cuando se rompe con un sistema que había regido durante bastantes décadas de notables rigideces en el uso de las medidas tanto de flexibilidad externa (generalización de la contratación por tiempo indefinido

y restricciones a la celebración de contratos de duración determinada) como de flexibilidad interna (limitaciones a los procesos de movilidad funcional o geográfica o de modificación sustancial de las condiciones de trabajo). Las políticas de flexibilidad iniciadas en ese período se centrarán de manera monográfica en una amplia facilitación de la contratación temporal no justificada por la concurrencia de una causa objetiva de temporalidad, entendida ésta como presencia de una necesidad temporal constatada de empleo en la actividad productiva de la empresa. En su lugar se facultará a las empresas para contratar temporalmente, siempre que ello viniera motivado por necesidades de incremento de la ocupación en la empresa, con independencia de las expectativas de duración más o menos prolongada de esos nuevos contratos de trabajo.

La fase preparatoria: la extensión gradual de las fórmulas de la contratación temporal “coyuntural”

Apartándose de su precedente legislativo más inmediato, la Ley de Relaciones de Trabajo de 1976, que había apostado, de un lado, por atribuir una neta preferencia legal al contrato de duración indefinida, configurándolo como el tipo contractual normal y, de otro, por causalizar de manera estricta y rigurosa los tipos de contrato de duración determinada, el Estatuto de los Trabajadores, en su versión original de 1980, sin alterar aún aquella preferencia, establece dos vías para la contratación temporal: una primera de carácter ordinario o estructural y una segunda excepcional o coyuntural. El recurso a las modalidades ordinarias de contratación temporal se permitirá para la realización de trabajos de obra o servicio determinado (contrato para obra y servicio), para la sustitución de personas con derecho a la reserva del puesto de trabajo (contrato de interinidad) y para atender a las necesidades de la empresa derivadas de contingencias del mercado, acumulación de tareas y exceso de pedidos (contrato eventual).

Al menos en la fase inicial, las medidas de facilitación de la contratación temporal de orden coyuntural se explican por dos razones. De un lado, la flexibilidad externa se justifica como una exigencia de modernización y democratización del sistema español de relaciones laborales, calificándose la legislación protectora del empleo heredada del régimen franquista como una vía de compensación para paliar las consecuencias derivadas del secuestro de los derechos básicos de los trabajadores. De otro, las acciones dirigidas a permitir el ajuste de las necesidades empresariales de empleo a los cambios del mercado se presentan como una exigencia económica.

En un principio esa modalidad de contratación temporal se estableció como una medida coyuntural extraordinaria, articulándose a través de la aprobación de Reales Decretos de vigencia limitada en el tiempo que, sin embargo, se fueron sucediendo año tras año sin solución de continuidad. De igual forma y también en origen, esta contratación temporal de fomento del empleo se contempló como un tipo de contrato restringido, en su formalización, a grupos o segmentos profesionales de difícil incorporación al mercado de trabajo (perceptores del subsidio por desempleo, jóvenes, trabajadores de edad avanzada o demandantes de primer empleo). No obstante y a medida que va cuajando entre las preferencias empresariales de inserción de los trabajadores en las plantillas, esta modalidad contractual va generalizándose, y suprimiéndose, paralelamente, los requisitos subjetivos o los perfiles profesionales predeterminados de los empleados a contratar, de modo que lo que será inicialmente calificado como contratación temporal “coyuntural” terminará convirtiéndose en un factor “estructural” de nuestro mercado de trabajo, erigiéndose en una de sus señas de identidad.

La fase definitiva: la normalización jurídica de la contratación temporal coyuntural

El contrato de fomento de empleo: única respuesta a las demandas de flexibilidad

La reforma del ET llevada a cabo por la Ley 32/1984 va a introducir importantes novedades en la regulación de la contratación temporal. Por lo pronto y en el plano de su fundamentación, las explicaciones de naturaleza "institucionalista" desaparecen, invocándose ya de manera exclusiva como razones justificativas de la introducción de las medidas de flexibilidad externa las circunstancias de signo adverso de la economía española. "El objetivo básico de estas modificaciones – razonará la Exposición de Motivos de la citada ley – es dotar el marco legal de una mayor claridad y estabilidad para reducir la incertidumbre empresarial en las actuaciones que conducen a la creación de empleo y en el necesario ajuste de la demanda a las características de la oferta de trabajo".

Pero las novedades serán, sobre todo, de carácter sustantivo. De un lado, el catálogo de los contratos de trabajo de duración determinada de carácter estructural es objeto de ampliación, incorporándose al listado tradicional una nueva figura de contrato temporal causal: el contrato de lanzamiento de nueva actividad. De otro, el contrato de fomento del empleo, configurado como un típico contrato a término con una duración mínima de seis meses y máxima de tres años, queda liberado de las anteriores restricciones, tanto las de índole subjetiva, ya que va a poder ser concertado por cualquier trabajador desempleado, como las de carácter objetivo, pues se suprimen los topes de contratación fijados en función de la dimensión de la plantilla. En la versión original del art. 17 ET, la contratación de fomento del empleo sólo será posible para "facilitar la colocación a trabajadores de edad avanzada, con capacidad laboral disminuida, desempleados o de quienes accedan al primer empleo"; la versión de 1984 se referirá escuetamente a "la colocación de trabajadores demandantes de empleo", con expresa referencia a la utilización de la "contratación temporal como medida de fomento del empleo". Huérfano de todo rasgo identificador y generalizado a toda la población laboral, el contrato de fomento del empleo entra así en una fase de plena normalización jurídica.

Los efectos reflejos del modelo de flexibilidad

El progresivo abandono de las formas causales de contratación temporal

La incorporación de esta modalidad de fomento del empleo se producirá con pervivencia de las manifestaciones clásicas del contrato temporal causal. No obstante, las mayores facilidades dadas a la contratación temporal de fomento de empleo, unidas a los menores controles establecidos respecto al cumplimiento de los requisitos impuestos al incremento del empleo de esta modalidad, determinará como efecto reflejo un progresivo abandono de las fórmulas causales de contratación temporal, progresivamente postergadas en favor del contrato temporal de fomento del empleo, fuertemente incentivado desde los poderes públicos.

La desatención hacia el trabajo a tiempo parcial

La monográfica concentración de las políticas laborales en torno al contrato temporal de fomento de empleo no sólo producirá un progresivo abandono de las otras formas de contratación temporal. También determinará la desatención hacia aquellas modalidades de contratación que no encajan en el patrón elegido: el contrato temporal a tiempo completo. La contratación a tiempo parcial, que la reforma de 1984 empieza tímidamente a normalizar, quedará así absorbida por la temporal de fomento del empleo, manteniéndose en una posición de marginalidad en el mercado de trabajo.

Las otras modalidades de contratación temporal y su impacto secundario

Además de proceder a la normalización jurídica del contrato de fomento de empleo, a lo largo de la década de los años 80 se irán incentivando por los poderes públicos otras modalidades de contratación de duración determinada ajenas al principio de causalidad en la contratación temporal o en las que este principio quedará notablemente difuminado. Acompañaron a la precedente contratación de fomento, otros contratos temporales, tales como el contrato para la formación, el contrato en prácticas, el contrato de relevo unido a la jubilación parcial y el contrato de lanzamiento de nueva actividad. Estos otros contratos temporales amplían aún más, si cabe, las posibilidades de contratación de duración determinada, al extremo que se puede decir que la contratación temporal se convirtió en la fórmula generalizada de contratación inicial por parte de las empresas, siendo excepcional la primera contratación por tiempo indefinido. En todo caso, estas otras modalidades de contratación tendrán, en términos estadísticos, un papel secundario, de acompañamiento o de complemento. Cuantitativamente y con gran diferencia, las nuevas contrataciones se articularán a través del ya mencionado contrato temporal de fomento del empleo.

Los efectos directos

El ascenso de la tasa de temporalidad y la dualización del mercado de trabajo

La reforma del año 1984 producirá el efecto de desarticular, vaciando de contenido sustantivo, el principio de causalidad en la contratación temporal, pues la opción por la celebración de un contrato a término o por tiempo indefinido queda relegada a la práctica voluntad de los contratantes. La ordenación de los contratos de trabajo atendiendo a su duración va a experimentar así en el ordenamiento laboral español, en un breve período de tiempo, un giro radical, pasando de una situación de preferencia firme por el contrato de duración indeterminada a otra situación, aunque no igualmente firme, de signo opuesto. La Ley 32/1984 representa, así, la secuencia de arranque de la formidable expansión que la contratación temporal va a experimentar durante el ciclo 1984-1994.

El incremento de las tasas de temporalidad provocará, de otro lado, una significativa segmentación de nuestro mercado de trabajo, quedando la población asalariada fuertemente dualizada entre trabajadores temporales y trabajadores estables. Esa segmentación se producirá en unos términos que permitirán la identificación de los trabajadores contratados temporalmente por las empresas: trabajadores de nuevo ingreso, jóvenes, de baja cualificación profesional, que prestan servicios en el sector privado y en cierto modo en ocupaciones con alto porcentaje de ocupación de mujeres.

La conservación de las restantes condiciones reguladoras del empleo

La concentración monográfica de las medidas de flexibilidad en la facilitación de la contratación temporal determinará la conservación de las restantes condiciones reguladoras del empleo. Así, ni las regulaciones relativas a la movilidad, de tipo funcional o geográfico, ni el rígido sistema de modificaciones sustanciales de condiciones de trabajo ni, en fin, el régimen de protección frente al despido o, en general, frente a la extinción del contrato de trabajo experimentarán cambios normativos, lo que acentuará la dualización del mercado de trabajo. Aunque no se llegaba a los niveles de protección de estabilidad real existente en algún ordenamiento, como el italiano, el sistema indemnizatorio de los despidos improcedentes era el generalizado para los trabajadores con contratos por tiempo indefinido, en la cifra conocida de los 45 días de salario por año de antigüedad, con un límite máximo de 42 mensualidades; y la estabilidad se reforzaba por la doctrina jurisprudencial del despido nulo en fraude de ley.

Con una excepción: la incentivación de las jubilaciones anticipadas

Las únicas novedades dignas de mención que se adoptaron, en lo que afecta al régimen de resolución contractual, consistieron en la introducción de mecanismos de reestructuración empresarial frente a excedentes de empleo, que giran sobre todo en torno a un régimen de jubilaciones anticipadas, con un fuerte apoyo de fondos públicos para facilitar este tipo de expulsiones anticipadas del mercado de trabajo de los trabajadores de más edad con contratos por tiempo indefinido. En esa dirección y como medidas complementarias, se generalizan las fórmulas de utilización de la prestación por desempleo, así como las ayudas públicas compensatorias a efectos de alcanzar la pensión de jubilación de forma anticipada y los conciertos especiales con las Seguridad Social para establecer mecanismos de cobertura social que actuaran de puente hasta la formal jubilación del trabajador desde la perspectiva de la Seguridad Social. Estos sistemas fueron intensamente utilizados en los procesos de reconversión industrial desplegados a lo largo de la década de los años '80, generalizándose posteriormente a otros sectores productivos, incluido el sector servicios en empresas de medianas y grandes dimensiones. El efecto reflejo provocado por ello, desde la perspectiva que estamos analizando aquí, fue la incentivación de la extinción de los contratos de trabajo de los trabajadores de más edad, aquellos con tasas superiores de contratación indefinida, lo que constituyó un factor más que coadyuvó indirectamente al incremento de las tasas de temporalidad en nuestro mercado de trabajo.

El modelo resultante: la flexibilidad en el margen

La acción combinada de este conjunto de medidas, positivas unas (amplia permisividad legal de la contratación temporal) y omisivas otras (inalterabilidad de las reglas sobre despido y lenta transformación de las reglas relativas a las diversas variantes de movilidad interna en la empresa) producirá, además del ya citado efecto del formidable ascenso de la tasa de temporalidad, una fuerte segmentación del mercado de trabajo. Una segmentación que se corresponde a un modelo para el que se ha acuñado la denominación de flexibilidad en el margen; esto es, un modelo de flexibilidad asimétrico, organizado única y exclusivamente en torno a la facilitación de la contratación temporal acausal.

3.2. El lento y azaroso cambio del modelo de flexibilidad

Coincidiendo con la entrada de la década de los años noventa, los poderes públicos empiezan a percatarse de que el modelo precedente de flexibilidad en el margen se encuentra agotado, produciendo unos impactos negativos sobre el mercado de trabajo, en su conjunto, y sobre la actividad económica y social globalmente considerada. El agotamiento del modelo abrirá las puertas a un cambio de rumbo en las políticas laborales, que habría de plasmarse mediante diversas medidas de reforma legislativa, desarrolladas a lo largo de toda la década.

Las primeras medidas normativas

A partir de 1992 comienzan a ensayarse ciertos cambios normativos dirigidos a restringir la contratación temporal, a fomentar la conversión de contratos temporales en contratos indefinidos o, en fin, a promocionar la contratación estable de desempleados.

La revisión de la duración mínima del contrato de fomento de empleo y sus efectos

La primera medida restrictiva de la contratación temporal acausal tendrá lugar en 1992 con la promulgación del Real Decreto Ley 1/1992, de 3 de abril, de medidas urgentes de fomento del empleo y protección por desempleo. Fue ésta una medida que, pese a pasar inadvertida en su valoración por los expertos, causará un importante impacto. Se tratará, en concreto, de la

modificación del tope mínimo de duración de los contratos temporales de fomento del empleo, que de seis meses se elevará a doce. Este cambio legislativo, por sí mismo, introducirá un mecanismo de desincentivación de la contratación de fomento del empleo, iniciando un desplazamiento de las prácticas de flexibilidad en el margen hacia los contratos típicos de duración determinada, señaladamente hacia los contratos para obra y servicio y eventuales, provocando, incluso, un perceptible incremento del uso del contrato temporal de lanzamiento de nueva actividad.

Con todo, este fenómeno iría acompañado de otros efectos menos positivos. En la medida en que estas otras modalidades de contratación temporal causal no presentaban topes mínimos a la duración de la relación laboral, sometida al juego de su causa, aquél desplazamiento fue la ocasión que validó jurídicamente la celebración de contratos de muy corta duración, práctica ésta que no tenía acomodo legal vía el contrato temporal de fomento de empleo. El efecto reflejo del cambio normativo fue así el incremento notable del número de contratos que se celebraban anualmente, al tiempo que se reducía su duración. Las consecuencias fueron, de un lado, el incremento de los índices de rotación de los trabajadores contratados y, de otro, el aumento de las fórmulas de contratación temporal sucesiva dentro de la misma empresa.

El fomento de la contratación por tiempo indefinido

Al margen de lo anterior, un segundo bloque de medidas también fue gestado en esos años iniciales de la década de los 90. Las políticas de fomento del empleo por tiempo indefinido se articularon a través de reducciones de las cuotas de la cotización a la Seguridad Social, reconocidas en favor de los empresarios que contratasen trabajadores fijos o, en su caso, procedieran a la conversión de un contrato temporal en otro por tiempo indefinido. Este sistema de bonificaciones fue acompañado de un sistema de desgravaciones fiscales.

La crítica política de la flexibilidad en el margen

El documento remitido por el Gobierno de la época al Consejo Económico y Social, en mayo de 1993, efectuará un certero diagnóstico de la situación provocada por las opciones de política legislativa de hacer pivotar de modo exclusivo las medidas de flexibilidad en el mercado de trabajo en derredor de la facilitación y promoción de la contratación temporal. Esta situación, dirá el reseñado informe, no sólo perjudica a los "trabajadores y a sus perspectivas de empleo y de carrera profesional. También perjudica a la economía en su conjunto y a las organizaciones productivas", al menos en un doble sentido¹. Primeramente por cuanto las empresas terminan por afrontar los problemas de ajuste siguiendo criterios "no acordes con la racionalidad económica o productiva". En segundo lugar, por cuanto una estrategia de flexibilidad centrada en la contratación temporal contradice las más elementales técnicas de gestión de recursos humanos, que aprecian en la estabilidad del vínculo un instrumento de motivación de los trabajadores y de participación activa en el proyecto empresarial.

Realizado el diagnóstico, que califica la flexibilidad laboral basada en la permanente rotación de un importante segmento de la población asalariada como un esquema no idóneo para afrontar los cambios de toda índole que han de producirse en la década de los 90, la propuesta avanzada por el Gobierno es una reforma amplia del marco institucional del mercado de trabajo. Esta reforma, la más intensa y extensa de cuantas se han llevado a la práctica desde 1980, ha

¹ Cfr. *La reforma del mercado de trabajo (Documento que el Gobierno dirige al Consejo Económico y Social en demanda de dictamen)*, Madrid 1994, p. 25

discurrido a través de dos secuencias temporales diversas, cada una de las cuales definen distintos escenarios.

Las sucesivas reformas legislativas

Unos cambios adoptados en dos secuencias, con distintos escenarios

Con independencia de la mayor o menor influencia en la reducción de la tasa de temporalidad, los cambios normativos del año 1992 dejaron inalteradas las bases del modelo de flexibilidad en el margen que se había ido asentando desde la Ley 32/1984. Será éste un empeño que se acometerá algunos años después mediante una serie de reformas legislativas, adoptadas a través de distintos momentos y con escenarios variados

La primera de las fases legislativas, iniciada a finales de 1993 y culminada al año siguiente con el dictado de la Ley 11/1994, de 19 de mayo, de reforma del mercado de trabajo (LRMT), que revisa a fondo el ET de 1980, tiene un escenario de confrontación social. La segunda, concretada a lo largo del segundo semestre de 1997 y con un contenido más limitado en su objetivo reformador, constituye la expresión más acabada de la política de concertación social llevada al terreno de la reforma jurídica del mercado de trabajo. Una y otra, sin embargo, no mantienen una relación de oposición o contradicción; integran en gran medida un *continuum*. Privada de la voluntad de alterar las grandes opciones de política de derecho adoptadas por la Ley 11/1994, la de 1997 no puede calificarse como una "contrarreforma" de la de 1994, habiendo venido, en algunos puntos (los más), a completarla y, en otros (los menos), a corregirla.

El escenario de confrontación social: la reforma de la Ley 11/1994 y las contrarreformas de la negociación colectiva

La LRMT – dictada con el doble y confesado propósito de “potenciar el desarrollo de la negociación colectiva” e “introducir mecanismos de adaptabilidad en la relación laboral” (Exposición de Motivos) - va a iniciar un proceso de paulatina recuperación del principio de causalidad en la contratación temporal, sin instaurar aún de manera plena el modelo unitario de contratos de duración determinada que la Ley 32/1984 había quebrado. En tal sentido, el legislador deroga la normativa que autorizaba, con criterios de generalidad subjetiva, la celebración de contratos de fomento de empleo, manteniendo no obstante la posibilidad de recurrir a esta modalidad contractual como medida de incentivación de la contratación de desempleados en empresas de pequeñas dimensiones. A lo largo del ciclo 1994-1997, la utilización del contrato a término no causal quedará así enmarcada en programas anuales de promoción del empleo en favor de determinados colectivos.

La restricción en el uso del contrato de fomento de empleo no fue la única medida sobre la ordenación de los contratos temporales adoptada por las distintas leyes que reformaron la disciplina jurídica del mercado de trabajo. En primer lugar, una norma reglamentaria, el Real Decreto 2546/1994, tipificó una nueva modalidad de interinidad: la interinidad por cobertura de vacantes. En segundo lugar y como consecuencia de la legalización, por la Ley 14/1994, de las Empresas de Trabajo Temporal (ETT), la contratación temporal de carácter estructural (contratos de obra, o servicio determinado, por circunstancias de la producción, por interinidad y por lanzamiento de nueva actividad) pudo a partir de entonces instrumentarse a través de un doble cauce: el de la contratación directa por los empresarios y el que ahora facilitan las ETT mediante la formalización, entre ellas y las empresas usuarias, del oportuno contrato de puesta a disposición. En todo caso, la incorporación de las ETT al mercado español de trabajo no llevará asociada una modificación en el catálogo legal de modalidades de contratación temporal; y tampoco producirá variaciones

significativas en la tasa de temporalidad, limitándose su consecuencia a un desplazamiento en la forma de instrumentación de la contratación, que de efectuarse de forma directa pasa, en parte, a ser celebrada con el auxilio de los trabajadores en misión. Finalmente, la LRMT, de conformidad con el objetivo general perseguido de potenciar el desarrollo de la autonomía colectiva, autorizará a la negociación colectiva sectorial a concretar los supuestos de utilización de ciertos contratos de duración determinada de carácter estructural; en particular de aquellos dos más utilizados en la realidad de las relaciones laborales: el de obra y servicio determinado y el eventual por acumulación de tareas o exceso de pedidos.

Esta última medida tuvo el efecto de contrarrestar, en buena parte, el propósito legislativo de rehabilitar el principio de causalidad en la contratación temporal. En lugar de racionalizar las modalidades de contratación temporal estructural, buen número de convenios colectivos suscritos durante los años 1995-1997 procede a flexibilizar el régimen de los contratos por obra y servicio y por circunstancias de la producción, de manera que estas dos modalidades de contratos de duración determinada terminarán por convertirse, a menudo, en el "refugio" o en la alternativa de la extinguida contratación temporal excepcional. La decisión del legislador de clausurar el modelo dualista de contratación temporal queda así, al menos en parte, deslucida, ya que la figura del contrato a término no causal logrará colarse de nuevo, bien que con otra vestidura formal, en los intersticios del sistema de contratación laboral de la mano de una práctica contractual colectiva, en ocasiones declarada ilegal por los Tribunales Laborales.

Por lo demás, aunque no es lo de menos, el proceso de recuperación del principio de causalidad en la contratación temporal que la reforma de 1994 inicia no será sino el reflejo de un cambio en el modelo de flexibilidad del mercado de trabajo hasta entonces vigente. Las modificaciones introducidas por la Ley 11/1994 y demás leyes de la época, que se analizan más adelante, dejan de concentrarse en los contratos de duración determinada, actuando tanto en la fase de prestación de la relación laboral (movilidad funcional, movilidad geográfica, jornada de trabajo o modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo, por citar ejemplos significativos) como en la fase de extinción del contrato (despido por causas económicas).

El escenario de consenso social: el Acuerdo Interprofesional para la Estabilidad en el Empleo y la Ley 63/1997

Tras el paréntesis que la elaboración de la Ley 11/1994 y demás leyes reformadoras del mercado de trabajo introduce en las políticas de concertación social en materia de flexibilidad, las organizaciones sindicales y las asociaciones patronales más representativas de ámbito estatal reabren su actividad negociadora, tanto la estrictamente bilateral como aquella otra ampliada con la participación del Gobierno de la Nación. En el marco de estos recobrados y renovados procesos de diálogo social, se suscriben distintos Acuerdos Interconfederales, entre ellos el ya citado AIEE.

La ruptura definitiva del modelo dual de contratación temporal (ordinaria o estructural y coyuntural o excepcional) tendrá lugar, precisamente, con motivo de la promulgación, primero, del Real Decreto-Ley 8/1997 y, más tarde, de la Ley 63/1997, que, en lo esencial, incorporan el contenido de del AIEE. Esta nueva reforma del ET elimina la autorización al Gobierno para utilizar la contratación temporal como medida de fomento del empleo, manteniendo con carácter residual la posibilidad de elaborar programas anuales dirigidos a colectivos específicos (los minusválidos).

Adicionalmente, el legislador de 1997 adopta otras medidas. En primer lugar, suprime del listado de los contratos temporales de carácter estructural la modalidad de lanzamiento de nueva

actividad. En segundo lugar, introduce determinadas modificaciones en el régimen jurídico de la contratación a término, dirigidas a fortalecer la exigencia de causa en los contratos por obra y servicio, eventual e interinidad, restringiendo al mismo tiempo los espacios normativos concedidos a la negociación colectiva. En tercer lugar, establece una nueva modalidad de contrato de duración indefinida, el contrato de fomento de la contratación indefinida, dirigido a ciertos colectivos de desempleados, rebajando la indemnización a abonar por el empresario en caso de despido objetivo improcedente. Por último, habilita al Gobierno a implantar medidas de estímulo a favor del empleo estable de los desempleados así como de conversión de contratos temporales en contratos indefinidos, que pronto procederá a instituir un sistema de bonificaciones en las cuotas empresariales de Seguridad Social al servicio de aquél objetivo.

Por lo demás, en 1997 se completa, con el aval de los agentes sociales, el cambio de modelo de flexibilidad articulado por la Ley 11/1994. Las reformas normativas que tendrían su origen en los Acuerdos de abril de 1997 avanzarían en la flexibilidad externa, definiendo nuevamente las causas de los despidos objetivos por circunstancias empresariales, y reduciendo el coste económico del despido objetivo improcedente, en relación con el montante de la indemnización (33 días de salario por año de servicio con un límite de 24 mensualidades).

El epílogo legislativo, hasta el presente

La Ley 12/2001, última de las reformas legislativas de la contratación temporal, proseguirá la senda de la Ley 63/1997, adoptando, en lo que aquí interesa destacar, diferentes medidas: transpone, bien que de manera insuficiente e inadecuada para la consecución de los efectos útiles, la Directiva 1999/70/CE, del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo Marco sobre contratos de duración determinada; amplía, reforzando, el ámbito subjetivo del contrato de fomento de la contratación indefinida; instituye el pago de una indemnización de 8 días de salario por año de servicio en la extinción de los contratos de obra y eventual y modifica, una vez más, el catálogo de los contratos temporales causales, introduciendo una nueva modalidad, el contrato de inserción, dirigida exclusivamente al sector público y a las entidades sin ánimo de lucro.

Un nuevo escenario

El diálogo social en el ciclo 2002-2004

La Ley 12/2001 constituye el último eslabón del ya largo proceso de reformas legislativas dirigidas a la ordenación de la contratación temporal. Con la promulgación de esta norma, se cierra la crónica de la evolución del marco general de regulación de los contratos de trabajo en razón de su duración. No obstante ello, las más recientes manifestaciones del diálogo social han procurado recobrar, para la negociación colectiva, un protagonismo no sólo ni tanto en el desarrollo de los espacios normativos habilitados por la legislación como, sobre todo, en la implantación de medidas negociadas destinadas a conciliar la estabilidad en el empleo con la flexibilidad en el empleo.

La firma del AIEE y la posterior promulgación de la Ley 63/1977, pese a no representar el punto final del azaroso proceso de adaptación de las reglas jurídicas del mercado de trabajo a los cambios de toda índole que de manera acelerada han ido acaeciendo en nuestra sociedad, tuvieron el efecto de aportar una cierta estabilidad normativa al régimen de la contratación temporal. En lo esencial, los posteriores cambios legislativos no alteran las estructuras básicas del régimen jurídico de los contratos de trabajo de duración determinada. Sin embargo, la reducción de la tasa de temporalidad en el ciclo 1997-2004 se evidencia moderada; apenas se

rebajará cuatro puntos, sin lograr descender de la barrera simbólica del 30 por ciento. No obstante y si se toma en consideración exclusivamente el sector privado, desagregándose el sector público, la incidencia de la reducción es más intensa.

En este contexto, las organizaciones sindicales y las asociaciones empresariales más representativas de ámbito nacional van a empeñarse en utilizar la negociación colectiva para combatir la temporalidad injustificada en el horizonte de conseguir un equilibrio en el par seguridad/flexibilidad. El instrumento del que se sirven los interlocutores sociales para la consecución de este objetivo son los ya citados ANC's, con los que, de otro lado, el diálogo social experimenta una notable renovación, incorporando nuevas funciones o, si se prefiere, un nuevo método. El diálogo social ya no se concibe como la fase previa de un proceso de intercambio político con el poder público; y tampoco se entiende como medio de establecer reglas reguladoras de las relaciones laborales, dotadas de obligatoriedad, aunque sea de tono menor. Los ANC's constituyen, hasta el presente, la más acabada expresión del derecho autorreflexivo; de un derecho que pretende formular orientaciones, recomendaciones o indicaciones a la negociación colectiva vinculante.

Los Acuerdos de Negociación Colectiva: las tentativas de introducción de medidas negociadas para la conciliación entre seguridad y flexibilidad

Dentro de este capítulo de orientaciones, los ANC's han dedicado una especial atención a la materia de empleo, haciendo suyo el notable acervo comunitario que, desde las cumbres de Lisboa y Freira, han venido aportando las sucesivas directrices de empleo. Y dentro de dicha materia de empleo y a su vez, ocupa un lugar destacado la implantación de medidas que propicien un adecuado equilibrio entre seguridad y flexibilidad.

En el decir del ANC-2003, que fue prorrogado para el 2004, dos son los medios que los convenios colectivos pueden utilizar con vistas a incentivar la estabilidad en el empleo y a reducir la tasa de temporalidad. El primero, más ordenado al logro de esta segunda finalidad y, sobre todo, a la evitación de la contratación temporal "injustificada", consiste en la promoción de la contratación indefinida y en la conversión de contratos temporales en contratos fijos, así como en la adopción de fórmulas que eviten el encadenamiento injustificado de sucesivos contratos temporales". El segundo, de versátil funcionalidad, estriba en fomentar "el uso adecuado de las diferentes modalidades de contratación" de manera que las necesidades permanentes de la empresa se atiendan a través de contrataciones de carácter indefinido, las necesidades coyunturales, si existen, se cubran mediante contratos temporales y las necesidades formativas o de inserción laboral, en fin, se presten mediante las contrataciones de esta naturaleza.

En relación con este segundo medio, las confederaciones signatarias del acuerdo interprofesional han sido conscientes de que la apelación a un "uso adecuado" de la contratación laboral, lo que vale a decir tanto como una utilización conforme a la legalidad, difícilmente logrará, por sí sola, instaurar el círculo virtuoso pretendido. De ahí, la clara invitación a los convenios colectivos para que adopten fórmulas que eludan el encadenamiento injustificado de sucesivos contratos temporales, habiendo procedido el ANC-2003 a especificar, contrato a contrato (de duración determinada, formativos, de relevo, a tiempo parcial y fijos discontinuos), los posibles temas a tratar por la negociación colectiva con vistas a la consecución de este fundamental objetivo de uso adecuado de la contratación temporal.

En relación con el segundo término del par cuyo equilibrio se persigue, el ANC-2003 establece un conjunto de orientaciones respecto de algunas instituciones que pueden facilitar la flexibilidad interna, esencialmente la estructura profesional, la movilidad funcional, la gestión del tiempo de

trabajo y la formación continua. El ANC-2003, como antes hicieran el AINC y el ANC-2002, vuelve a recomendar el recurso al grupo profesional como criterio de clasificación profesional y como límite, juntamente con la idoneidad profesional, al ejercicio por parte del empresario de su poder de movilidad funcional. También aconseja la introducción por los convenios colectivos de fórmulas de gestión del tiempo de trabajo, procurando dotar de un mayor contenido a las escasas orientaciones que se hacían en la edición anterior en esta misma materia.

La recuperación del equilibrio entre flexibilidad y seguridad no es, sin embargo, tarea que pueda acometerse con la ayuda exclusiva de medidas negociadas de carácter sustantivo; tales medidas han de ir acompañadas con otras de naturaleza procedimental. La información y consulta a la representación de los trabajadores "permite su mayor corresponsabilidad en la adaptación de los cambios"; esto es, garantiza un cierto marco compartido en las decisiones empresariales sobre el empleo.

4. Las modalidades vigentes de contratación temporal

4.1. La pluralidad de los tipos de contrato a término y la dispersión normativa

Analizada la agitada evolución del régimen legal de la contratación temporal y antes de examinar, en los términos del Mandato conferido por las partes firmantes de la Declaración para el Diálogo Social 2004, los cambios habidos en las distintas modalidades contractuales de contrato de trabajo, parece de todo punto obligado efectuar una recapitulación que sirva también, de algún modo, para anticipar el marco normativo general aplicable a la contratación temporal.

Tras la lenta y gradual recuperación por las Leyes 11/1994 y 63/1997 del modelo unitario de contratos a término, la legislación actualmente en vigor establece una lista cerrada y tasada de contratos de duración determinada, cuya formalización queda condicionada a la concurrencia de una causa objetiva. La norma de cabecera de la contratación temporal es el art. 15 ET, el cual define los tipos de contratos a término: por obra o servicio determinado, eventual, interinidad, en las dos modalidades por sustitución y por vacante, e inserción. El régimen jurídico específico de cada uno de estos contratos temporales y las normas comunes a todos ellos se encuentran dispersos, conteniéndose en el ET (arts. 8, 15, 49.1.c y 72) así como en el reglamento de desarrollo de aquél precepto legal (Real Decreto 2729/1998, de 18 de diciembre).

Al margen de ello, otras muchas disposiciones también regulan la contratación temporal, bien que con un ámbito subjetivo limitado. Tal sucede, en primer lugar, con la abundante normativa sobre las relaciones laborales especiales, capítulo éste en el que la contratación temporal tiene un amplio campo de actuación en los deportistas profesionales, los empleados al servicio del hogar familiar y los mediadores mercantiles. Y también acontece, en segundo lugar, con las normas que regulan, por razón de los colectivos afectados, otras modalidades de contratación temporal (profesores de religión en centros públicos y profesores de universidad pública, por ejemplo). A esta nómina de contratos a término han de añadirse todavía el contrato temporal de fomento del empleo de los minusválidos, que es el reducto de los programas de creación de empleo, y el contrato de relevo conectado con la jubilación parcial.

4.2 Los contratos temporales estructurales de uso frecuente

El contrato por obra o servicio determinado

Una noción legal flexible

El contrato de obra o servicio determinado se puede utilizar “cuando se contrata al trabajador para la realización de una obra o servicio determinados, con autonomía y sustantividad propias dentro de la actividad de la empresa y cuya ejecución, aunque limitada en el tiempo, sea en principio de duración incierta” (art. 15.1. a ET). Esta modalidad contractual requiere la concurrencia de dos elementos: de carácter material, el primero, y de naturaleza temporal el segundo. El elemento material consiste en la realización de una obra o servicio con autonomía y sustantividad propia dentro de la actividad de la empresa, ya sea por ser una tarea excepcional fuera de su objeto social, ya sea por estar encuadrada en un ciclo productivo inconstante dentro de la actividad normal de la empresa. De su lado, el elemento temporal alude a la duración limitada de dicha obra o servicio, requiriendo que la obra o servicio responda a una necesidad transitoria, de duración incierta, que surge dentro o fuera de la actividad normal de la empresa.

La combinación de uno y otro elemento puede producirse en dos grandes supuestos diferenciados. De un lado, las actividades excepcionales temporales que están fuera de las tareas normales y permanentes de la empresa y que cubren la necesidad de trabajo temporal ante obras o servicios transitorios con autonomía propia dentro de la actividad empresarial, como encargos específicos al margen del ciclo constante de producción. De otro, las actividades de empresas dedicadas a la realización de obras o servicios que, al no estar sometidos a un ciclo productivo constante, se agotan tras su finalización. En este segundo supuesto, el contrato responde a las necesidades laborales de empresas que se caracterizan por la carencia de ciclos productivos constantes, como ocurre en determinados sectores, tales como los de la construcción civil o naval.

Y, adicionalmente, una interpretación jurisprudencial flexibilizadora

No obstante ello, la jurisprudencia ha ido dilatando de manera progresiva la causa objetiva de esta modalidad de contrato temporal, consintiendo su utilización en otros muchos casos. En tal sentido, la jurisprudencia acepta la vinculación entre el carácter temporal de la contrata mercantil o civil o, en su caso, de la concesión administrativa de una empresa con la contratación laboral temporal por obra o servicio. En razón de ello, la empresa contratista o subcontratista (o la concesionaria) puede concertar, por cada negocio celebrado, contratos de trabajo por obra o servicio.

La consecuencia: casi el cuarenta por ciento de la contratación temporal es de obra o servicio determinado

La suma de todos estos supuestos se refleja en una abundante utilización del contrato de obra o servicio en España. Hay sectores estratégicos, como la construcción, donde este contrato temporal es la principal vía de contratación laboral. La descentralización productiva a través del sistema de contratas y subcontratas genera, a su vez, un masivo recurso por las empresas contratistas a esta modalidad de contrato a término. Y su vinculación con concesiones administrativas, planes públicos o programas empresariales de producción interna incentivan igualmente esta vía de contratación temporal.

El contrato eventual

La combinación de un diseño legal y una aplicación jurisprudencial flexibles

El contrato eventual se puede utilizar cuando lo exijan “las circunstancias del mercado, una acumulación de tareas o un exceso de pedidos”, aún tratándose de la actividad normal de la empresa (art. 15.1.b ET). También son dos los grandes supuestos incluidos en la causa de esta segunda figura de contrato a término

El primero son las circunstancias de la producción. Las tres causas que legalmente se mencionan pueden responder a factores productivos externos a la empresa o a la Administración Pública contratante. Las “circunstancias del mercado”, el “exceso de pedidos” o la “acumulación de tareas” comportan una alteración en el nivel de producción que puede traducirse en una necesidad empresarial de trabajadores temporales. El desequilibrio entre el trabajo solicitado y el efectivamente realizado es debido a un aumento de demanda en el mercado que justifica el recurso a la contratación eventual. El contrato eventual se muestra, así, apropiado para sectores con variaciones productivas, como el comercio o la hostelería. El segundo supuesto que habilita el recurso al contrato eventual es el déficit de plantilla. En tal sentido, una de las tres causas de eventualidad puede responder a factores internos de la empresa o de la Administración Pública contratante. En concreto, es la “acumulación de tareas”, entendida como una disminución transitoria de la plantilla cuya solución exige la contratación igualmente temporal de trabajadores. El desequilibrio entre el trabajo solicitado y el efectivamente realizado es debido, en este caso, a un déficit ocasional de trabajadores.

También en relación con el contrato eventual, nuestra jurisprudencia laboral ha efectuado una interpretación flexible de la causa justificativa de la temporalidad, al declarar la posibilidad de que concurra ésta, no sólo por razón de una excesiva y coyuntural demanda en el mercado, sino también por una disminución de la plantilla contratada, tal y como sucede en situaciones de vacaciones por parte del personal o por la existencia de vacantes sin cubrir en el sector público.

La consecuencia: casi el cincuenta por ciento de la contratación temporal es por razones de eventualidad

Su diseño flexible, unido a la tendencia de la negociación colectiva a ampliar la duración máxima legalmente establecida, erige al contrato eventual en el contrato estrella del sistema español de contratación temporal. Y también explica, en buena medida, la alta tasa de temporalidad existente.

4.3. Los contratos temporales estructurales de uso moderado

El contrato de interinidad: su reciente auge

El contrato de interinidad cubre, en primer lugar, las sustituciones de trabajadores “con derecho de reserva del puesto de trabajo” (interinidad por sustitución). La existencia de este derecho por parte del trabajador sustituido es, por tanto, un elemento esencial de esta primera modalidad de interinidad. Y, en segundo lugar, los procesos “de selección o promoción para su cobertura definitiva” (interinidad por vacante) (art. 15.1.c ET).

Tradicionalmente, el contrato temporal de interinidad ha registrado unos valores de uso moderados. A partir del año 2002 ha tenido lugar un crecimiento de esta figura de contrato de duración determinada, sin que pueda aún formularse una hipótesis segura sobre sus causas: motivos excepcionales, cambio de tendencia, o, quizás, el impacto de las importantes

bonificaciones de Seguridad Social en las interinidades que sustituyen a trabajadoras que disfrutaban de un permiso de maternidad.

El contrato de inserción: su escaso impacto

La última de las modalidades de contratos a término es el contrato de inserción. Introducido por la Ley 12/2001, su utilización queda reservada a una Administración Pública o a una entidad sin ánimo de lucro con vistas a "realizar una obra o servicio de interés general, dentro del ámbito de sus competencias, como medio de adquisición de experiencia laboral y mejora de la ocupabilidad del desempleado participante". El impacto de esta nueva modalidad contractual en el índice de contrataciones ha sido, hasta ahora, mínimo².

4.4. Los contratos formativos

Temporalidad acausal, pero adecuada: la empleabilidad como centro de atención

Los contratos formativos en nuestro ordenamiento han tenido tradicionalmente una regulación específica y diferenciada del calificado como contrato de trabajo ordinario, comenzando por el clásico contrato de aprendizaje. Dos modalidades se contemplan formalmente en este momento dentro de este calificativo de contratos formativos: el contrato en prácticas y el contrato para la formación. Ambas, a su vez, presentan un perfil claramente predefinido. De un lado, el contrato en prácticas va dirigido a aquellas personas que, con una significativa cualificación profesional desde la perspectiva teórica, carezcan sin embargo de la debida experiencia profesional práctica que complementa la titulación oficial obtenida en la formación reglada y que, por medio de tal contrato adquieran dicha experiencia y con ella tengan los rasgos plenos de empleabilidad deseables en este tipo de profesionales. De otro lado, el contrato de trabajo para la formación va dirigido a personas que adolecen de los elementos necesarios de mínima cualificación profesional, tanto desde la perspectiva teórica como desde la práctica; por tanto va dirigido a ocupaciones de muy escasa cualificación profesional o bien de puestos de trabajo cuya empleabilidad se logra sustancialmente por medio de la incorporación misma a la actividad laboral en una concreta empresa.

De este modo, los contratos formativos por propia naturaleza son también contratos a término, con la previsión de una duración preestablecida en el mismo momento de celebración del contrato entre las partes. Es la finalidad formativa, práctica o completa, la que determina la temporalidad del contrato, siendo, por ello, la temporalidad ajena a una causa derivada de necesidades de empleo temporal en la actividad de la empresa. Por tal motivo tiene un elemento de coincidencia formal con los contratos temporales causales del art. 15 ET, pero se separa de los mismos desde el punto de vista funcional.

Algunas claves para una regulación eficiente

Así, la primera clave de su ordenación se encuentra en marcar las diferencias con los contratos temporales causales. De un lado, es necesario establecer un régimen que acentúe el objetivo formativo, al tiempo que evite cualquier tipo de tentación de utilización espuria de esta contratación como mera forma de contratación temporal acausal, que solo sirva para incrementar las tasas de temporalidad inadecuada. De otro lado, es preciso que su regulación no aumente

² Los datos de utilización han sido: a) 2002: 52.724 contratos, equivalente al 0,40 por 100 del volumen anual de contratación temporal; b) 2003: 89.247, equivalente al 0,66 por 100 del volumen total y c) 2004: 67.523, equivalente al 0,43%.

los costes laborales para las empresas, sino todo lo contrario: que introduzca elementos de flexibilidad para las empresas y de incentivo adicionales para su celebración por parte de las empresas, por cuanto que se presupone que la productividad y eficiencia de estos trabajadores en esta fase serán cuando menos menores a las del resto de los trabajadores ya formados y con niveles óptimos de empleabilidad. Al mismo tiempo, ha de tenerse presente la tradicional función de estos contratos de servir de instrumento de reclutamiento y selección de trabajadores permanentes por parte de las empresas.

La importancia de la formación dentro de la empresa

Los cambios verificados en los sistemas productivos, las innovaciones tecnológicas y los requerimientos de constantes cambios de los productos y servicios en el mercado, están otorgando una nueva dimensión a este tipo de contratos formativos. Y, en respuesta a ello, su regulación ha experimentado también ciertos cambios en la última década.

La formación dentro de la empresa no siempre es sustituible por la educación reglada por programas de formación ocupacional en el marco de las políticas activas del mercado de trabajo. Por tanto, es importante que las empresas utilicen estos contratos formativos con los fines que los justifican.

Contratos en prácticas: una correcta adecuación entre funciones y régimen jurídico

Por lo que se refiere al contrato en prácticas, parece observarse una notable aceptación en orden a su adecuación a los fines proyectados y la utilidad de esta modalidad. Por mucho que su alcance sea modesto en términos cuantitativos globales de nuestro mercado de trabajo, desde el punto de vista cualitativo despliega una funcionalidad elevada para ciertos segmentos de profesionales de elevados niveles técnicos. El aspecto más discutido durante cierto período fue el relativo al del tipo de títulos académicos o profesionales aptos para la celebración de estos contratos, en cuanto que una generalización de las titulaciones habilitantes pudiera esconder en el fondo un uso desviado de los mismos. A pesar de ciertas dudas interpretativas que pudiera plantear la norma, ello ha venido resuelto por vía jurisprudencial, aunque no estaría de más una mejor concreción por vía reglamentaria. La novedad más reciente en esta materia ha sido la declaración como relación de carácter especial de la de residencia sanitaria, que vendría a constituir una variante para estos profesionales del contrato en prácticas; en estos momentos existe una situación de fuerte inseguridad jurídica sobre el particular, en la medida en que no existe una regulación que precise el alcance de sus especialidades y el uso que se pueda hacer de esta nueva relación especial.

El contrato para la formación: los vaivenes normativos en la búsqueda de su funcionalidad

Las dos grandes funciones: adquisición de formación o inserción

En cuanto a los contratos de trabajo para la formación, su evolución normativa sí que ha provocado un mayor debate, en la medida en que las orientaciones legislativas han experimentado cambios significativos en cuanto a la funcionalidad que se esperaba de este contrato para la formación. El mismo ha girado entre, de un lado, un auténtico vehículo de adquisición de formación profesional de base por quienes acceden por primera vez al mercado de trabajo y, de otro lado, un mero contrato de primera inserción en el mercado de trabajo de personas que, habiendo sufrido un fracaso escolar en su formación reglada o provenientes de un medio de marginación social, en modo alguno accederían a un mercado de trabajo cada vez más

competitivo. Incluso en el pasado, en algunos momentos, puede intuirse que, ante la dificultad de introducir otros mecanismos de flexibilidad más coherentes, se ha buscado en el contrato para la formación una simple vía de reducción de los costes laborales para los trabajadores jóvenes de nuevo ingreso, acentuando una vez más esa fórmula de la flexibilidad en el margen, que desemboca en una fuerte segmentación del mercado de trabajo entre trabajadores de nuevo ingreso y los que ya encuentran su posición consolidada en el mercado de trabajo.

Las experiencias normativas del modelo dual y su contestación social

En algunas regulaciones del pasado se pretendió diseñar un modelo dual de contrato para la formación, en términos tales que para unos sujetos sirviera como específico contrato para la formación en tanto que para otros desempeñara la función de contrato de inserción. Cuando se ensayó esa fórmula dual, por añadidura, desde ciertas posiciones sindicales se consideró que el resultado era el diseño de un contrato donde el elemento formativo podía venir a menos en la ejecución práctica del contrato y se acentuaban los riesgos de uso de la contratación a los meros efectos de poder efectuar una contratación temporal acausal.

Particularmente discutida fue, al efecto, la reforma de 1994, donde incluso se llegó a cambiar su denominación, volviéndose a la clásica del contrato de aprendizaje. Es en ese momento donde se aprecia más la tendencia a buscar en este contrato esa doble función, según los sujetos a ocupar: para unos, ser instrumento de formación profesional y, para otros, convertirse en mero intento de inserción laboral. Por destacar algunos de los aspectos de esa reforma que propiciaban el que también pudiera ser aplicado como simple contrato de inserción, podríamos destacar los siguientes, particularmente si todos ellos se aplicaban en su conjunto: la elevación de la edad tope para la celebración del contrato, la duración máxima del contrato sin vinculación al objetivo formativo, la posibilidad de que la formación teórica consistiera en la finalización de los estudios comprendidos en la escolaridad obligatoria, la sustancial reducción de la retribución del aprendiz o, en fin, la reducción de la protección social, unida a una sustancial disminución de las cotizaciones sociales.

El modelo de 1994 provocó, en un inicio, un cierto incremento en el número de contratos formativos celebrados; pero en breve plazo volvió a las cifras que han venido siendo habituales en nuestro mercado de trabajo, apreciándose incluso una leve y progresiva reducción de los contratos registrados, por lo que cabe aventurar que tampoco recibió una buena acogida desde posiciones empresariales.

El retorno a la función clásica

De este modo, la reforma de 1997, en lo sustancial, puede decirse que comportó un retorno al modelo inicial del contrato para la formación, no solamente en su denominación, sino también en lo que se refiere a su régimen jurídico y a su funcionalidad. En todo caso, sí que quedaron consolidados con esta reforma ciertos elementos de mayor flexibilidad introducidos en la reforma de 1994, que los interlocutores sociales valoraron positivamente en esta ocasión.

El contrato de inserción: ¿complemento o alternativa al de formación?

El ciclo, al menos por ahora, parece que se cierra con la reforma de 2001, cuya novedad principal se cifra en la incorporación de una nueva modalidad contractual: el contrato de inserción. Este contrato pretende, precisamente, favorecer la empleabilidad de aquellas personas con situaciones de carencia absoluta de los perfiles mínimos personales y profesionales necesarios para una mínima expectativa de incorporación, por precaria que sea, a

nuestro mercado de trabajo; carencia, como indicamos antes, derivada de antecedentes del afectado por una experiencia previa de fracaso escolar o de desenvolvimiento en un medio de cierta marginalidad social. Desde luego, en estos otros contratos de inserción también ha de estar necesariamente presente un cierto elemento formativo, incluso en algunos casos por carencia de la base escolar mínima, pero sobre la premisa de que su funcionalidad es cualitativamente diversa a la del contrato de trabajo para la formación. En definitiva, la configuración de este nuevo contrato de inserción es lo que permite, a la postre, que el propio contrato para la formación vaya adquiriendo o recuperando su identidad propia, su específica funcionalidad y no se le asignen cometidos que no le corresponden. En todo caso, para que ello sea pleno se hace necesario que concluya por diseñarse el régimen jurídico del contrato de inserción y que, en particular, se elabore y apruebe su desarrollo reglamentario, anunciado desde 2001 y aún no materializado. Aunque, al propio tiempo, ello hace que se aprecien aún ciertas distorsiones en el contrato formativo, por mantener ciertos elementos normativos que no le son propios, al corresponderse más con la lógica de los contratos de inserción. Como ejemplos concretos, pueden citarse la referencia a la celebración de estos contratos sin límite de edad por parte de quienes se encuentren en situación de exclusión social o el mantenimiento de la posibilidad de que la formación teórica consista en la finalización de los estudios comprendidos en la escolaridad obligatoria. Es posible que, para superar definitivamente estas distorsiones, se deba ampliar la esfera de actuación del contrato de inserción, siempre limitado cuantitativamente en atención a los recursos públicos disponibles para hacer frente a los costes salariales que se asumen desde la ley.

Incentivos a las empresas, para la celebración de contratos formativos...

Por otra parte y analizado desde el punto de vista del fomento de los contratos formativos, lo que debe garantizarse es que rija un diseño legal que incentive a las empresas a acudir a estas modalidades contractuales, con los fines previstos en su normativa, aun a sabiendas de que ello puede suministrarle trabajadores en una primera fase de escasa productividad. Ahora bien, tomando en consideración los reiterados llamamientos desde las instituciones comunitarias a la importancia de incrementar los niveles de empleabilidad de nuestra fuerza de trabajo, qué duda cabe que estas modalidades contractuales formativas constituyen un elemento esencial para favorecer tal objetivo, ya que la empleabilidad proporcionada por la experiencia profesional obtenida por la incorporación al mercado de trabajo efectivo no puede ser sustituida por ninguna otra forma alternativa de formación reglada o teórica. Por ello, aunque en una primera fase estas vinculaciones de trabajo formativo puedan proporcionar unos niveles inferiores de productividad a las empresas, ello puede ser de enorme provecho en el medio plazo. De ahí, la conveniencia de la implantación de compensaciones públicas o de otra naturaleza que incentiven con fuerza a las empresas para asumir responsabilidades formativas de los trabajadores de primer ingreso. Para ello mismo, es conveniente que los elementos de flexibilidad proporcionados por la legislación estatal para este tipo de contratos no vengán sucesivamente restringidos a través de la negociación colectiva.

...y para la transformación en indefinidos a la conclusión del período formativo

Por otra parte, el colofón final de estos incentivos debe encontrarse en el momento final de conclusión del período formativo, en términos tales que esos trabajadores en formación acaben incorporándose sin solución de continuidad al mercado de trabajo y, a ser posible, a través de una relación laboral estable. Sin lugar a dudas, en estos casos la mayor garantía de seguridad en el empleo para estos trabajadores va a provenir de la empleabilidad alcanzada a través de la ejecución de esos contratos formativos; si la experiencia profesional adquirida es la que demanda el mercado, la capacidad de mantenimiento en el mercado de trabajo quedará

garantizada. No obstante, la presencia de ciertas medidas adicionales de acompañamiento a la transformación de esos contratos en indefinidos puede desplegar una labor complementaria a lo anterior. En esa línea, por ejemplo, se sitúan algunas de las reglas actualmente existentes de reducción de las cotizaciones a la Seguridad Social cuando se transforme en indefinido un contrato formativo a su conclusión, así como la posibilidad de celebración del contrato de fomento de empleo indefinido con indemnización por despido objetivo improcedente reducida para quienes se encontrasen previamente vinculados por medio de un contrato formativo.

4.5. Otros contratos temporales y colectivos de trabajadores temporales

Con independencia de los contratos temporales estructurales de la relación laboral común así como de los contratos a término que pueden concertarse en el marco de una relación laboral específica, el ordenamiento jurídico español conoce, todavía, otros contratos de duración determinada.

El de fomento de empleo para minusválidos

La Disposición Adicional de la Ley 24/2001 prorrogó con carácter indefinido el programa de fomento del empleo para minusválidos, colectivo éste que puede concertar, con una duración máxima de tres años, contratos temporales de fomento del empleo para su mejor inserción en el mercado laboral.

El contrato temporal del relevista

Finalmente y en conexión con las jubilaciones graduales previstas en el art 12.6 ET y en su reglamento de desarrollo (Real Decreto 1131/2002, de 31 de octubre), se pueden suscribir contratos temporales de relevo por el tiempo que reste hasta el cumplimiento de la edad de jubilación del trabajador parcialmente relevado o, cumplida ésta, por periodos anuales renovables automáticamente hasta la jubilación total³, e igualmente pueden convertirse en temporales los contratos y las prórrogas de los trabajadores relevados. En esta categoría de contrato también puede incluirse el suscrito para sustituir a jubilados de 64 años⁴.

5. El contrato de trabajo a tiempo parcial y el fijo discontinuo

5.1. El trabajo a tiempo parcial

En los inicios, instrumento marginal y atípico selectivo de empleo...

A inicios de los años ochenta formalmente se preveía la posibilidad de celebración de contratos de trabajo a tiempo parcial, definido en aquel momento como el que tuviera una duración inferior a los dos tercios de la jornada habitual. Sin embargo, se trataba de una regulación que situaba el trabajo a tiempo parcial en un ámbito notablemente residual dentro de las preferencias de nuestra legislación. Puede afirmarse que se consideraba que había de tratarse como una forma de contratación "atípica", entendido el término como una modalidad a utilizar marginalmente por las empresas. De un lado, se incardinaba en el estrecho marco del fomento selectivo del empleo,

³ El porcentaje de estos contratos temporales, sobre el total de la contratación temporal es insignificante, alcanzando el 0,052 (2002), el 0,07 (2003) y el 0,10 (2004).

⁴ Sus valores son aún más insignificantes, con una clara tendencia a la disminución: En 1998 se celebraron 2.921 contratos y en 2004 sólo 1.684.

de forma que en sus inicios sólo se permitía su celebración a muy concretos segmentos de la población asalariada: trabajadores perceptores de la prestación por desempleo, los que hubieran agotado la misma, los trabajadores agrarios desempleados y los jóvenes menores de 25 años. Por ello mismo, esta regulación solía venir acompañada de ciertos incentivos económicos públicos. De otro lado, la regulación era tan escueta en sus orígenes, que no daba respuesta a los elementos básicos institucionales propios de las especialidades derivadas de la reducción del tiempo de trabajo, de modo que provocaba enormes incertidumbres jurídicas que desincentivaban su utilización por parte de las empresas.

A lo anterior, además, se añadía el dato de que tampoco se atendía debidamente a sus especialidades en el ámbito de la Seguridad Social, lo que determinaba igualmente un efecto material de desincentivo de esta modalidad de contratación. Desde los inicios de su regulación separada, el régimen de Seguridad Social de este contrato ha tenido una relevancia capital, al extremo que su virtualidad ha dependido en gran medida de cuál fuera la regulación en este ámbito. En efecto, la libertad de pactar individualmente un régimen diferenciado de jornada de trabajo siempre ha sido una posibilidad abierta a la autonomía de la voluntad. Ahora bien, el régimen de Seguridad Social ha podido comportar durante mucho tiempo un importante freno para las empresas en su contratación.

...convertida poco a poco en modalidad contractual ordinaria de flexibilidad empresarial

La evolución normativa de esta modalidad va cambiando progresivamente de rumbo, de forma que poco a poco se va transformando en una modalidad ordinaria de contratación laboral, a fin de intentar transformarla, al menos teóricamente, en un instrumento de flexibilidad empresarial, permitiendo a las empresas acudir al mismo como una simple vía de cobertura de necesidades reducidas de mano de obra en cuanto al tiempo de ocupación.

La reforma de 1984: la absorción de la parcialidad por la temporalidad

Así, la reforma de 1984 comienza por eliminar los criterios subjetivos limitativos, permitiendo la contratación parcial de cualquier trabajador. Al mismo tiempo ya se daban las pistas mínimas de respuesta legal al tratamiento de Seguridad Social conforme al principio de proporcionalidad, con vistas a que resultara neutra para las empresas la opción entre parcialidad y trabajo a tiempo completo, aunque aun pervivían otros elementos de incertidumbre ya advertidos. Por lo demás, el elemento más novedoso de la reforma de 1984 fue la introducción del llamado contrato de relevo como variante o subespecie del trabajo a tiempo parcial. Este no tuvo el eco que se le auguraba oficialmente, por una excesiva rigidez en su regulación y falta de incentivos empresariales a su celebración. Y ello, a pesar de que se fomentaban las fórmulas de jubilación anticipada plena, que ocupaban el espacio natural de la jubilación parcial y el contrato de relevo.

En todo caso, lo más relevante de este período es que cualquier atisbo de reforma legal en este ámbito coincide con la política de fuerte fomento de la contratación temporal, de modo que el resultado material fue que se reforzó la concentración de las políticas laborales en el contrato temporal de fomento de empleo y a tiempo completo. Esta modalidad se convirtió en el instrumento por excelencia, cuando no el exclusivo, de flexibilización de nuestro mercado de trabajo, en esta ocasión en demérito de las posibilidades de incremento del trabajo a tiempo parcial. Aun cuando formalmente no había incompatibilidad entre ambos, pues el contrato temporal de fomento no requería que se celebrara a tiempo completo, el resultado fue que esta modalidad temporal no propició un incremento de la contratación a tiempo parcial.

Un cúmulo de reformas sucesivas, contradictorias entre sí y productoras de incertidumbres por el disenso social...

A lo largo de los años noventa se verifican sucesivas reformas de la regulación del tiempo parcial, al extremo que puede decirse que ha sido la modalidad contractual que ha experimentado un mayor número de cambios en el breve tiempo de los últimos diez años. De este modo, al margen del mayor o menor acierto de los cambios efectuados, la reiteración de las modificaciones legales ha producido una sensación de que las reformas son todas ellas coyunturales y podrán deshacerse en el futuro inmediato, actuando de por sí como elemento de incertidumbre y, con ello, de desincentivo de la contratación a tiempo parcial. Por sólo citar un ejemplo: la definición legal del contrato en atención a un determinado porcentaje o en base a una mera reducción de jornada del trabajo habitual ha sido cambiada con cada una de las reformas que se han acometido.

...y de posiciones divergentes entre los interlocutores sociales

A ello se añade que las partes sociales mostraron posiciones dispares en la materia, forzando los cambios en razón de particulares preocupaciones y descuidando otras. Así, desde la perspectiva empresarial se tuvo la expectativa de que el trabajo a tiempo parcial pudiera funcionar como un elemento de flexibilidad del mercado de trabajo, con amplia libertad de horario, para atender de manera adecuada a las exigencias de adaptabilidad de las empresas a las necesidades muy cambiantes del mercado y de la producción y con la que se pudieran lograr superar otras rigideces en el uso de la mano de obra de otros grupos de trabajadores. Al mismo tiempo, preocupaba que un régimen de sobreprotección del trabajo a tiempo parcial en términos de costes laborales directos e indirectos elimine sus alicientes comparativos con el trabajo a tiempo completo. Desde el lado sindical, en cambio, se resaltaba la preocupación por su posible insuficiencia para aportar una retribución correspondiente a las necesidades económicas de quienes son contratados por esta vía, así como de protección social de futuro por parte de la Seguridad Social y, sobre todo, los peligros de introducir fórmulas de amplia disponibilidad horaria de los trabajadores que mermasen notablemente las ventajas del trabajo a tiempo parcial en incremento de tiempo de no trabajo, por aproximarse a modalidades típicas del llamado "trabajo a llamada". Es en ese contexto de tensión y, por qué no decirlo también, de desacuerdo entre las partes, en el que se han desenvuelto las diversas reformas legislativas acometidas en los últimos años. Prueba significativa de ello es que muchas de las reformas en esta materia se han producido con desencuentro de al menos uno de los agentes sociales, lo que ha obstaculizado significativamente la posterior materialización práctica de lo previsto en la correspondiente modificación normativa.

Así, la reforma de 1994 consistió sobre todo en una ampliación conceptual de la modalidad contractual, considerando como tal a toda aquella que implicara una jornada inferior a la habitual en la actividad, no exigiendo una reducción de al menos un tercio como se requería hasta entonces. Cierta importancia tuvo el establecimiento de una submodalidad para el trabajo a tiempo parcial de muy escasa jornada, para la que se contemplaban niveles de protección social reducidos y que presuponía costes inferiores en la cotización social; submodalidad que desapareció en 1997 por acuerdo de los agentes sociales. Para el resto de los parciales se establecía un principio de proporcionalidad que causaba ciertos perjuicios comparativos con los trabajadores a tiempo completo, al extremo que recientemente se ha declarado inconstitucional su regulación por lo que afecta al período de cotización mínimo exigido entonces (STC 253/2004, de 22 de diciembre).

Mayor relevancia tendrá, a partir de 1992, la implantación de las medidas de incentivo de la contratación por tiempo indefinido, por medio de reducciones en las cotizaciones a la Seguridad Social. Estas bonificaciones sólo se contemplan respecto de los contratos a tiempo completo, con exclusión de los trabajos a tiempo parcial. Los únicos incentivos económicos entonces lo eran para los contratos de relevo, a los efectos de que se convirtieran en por tiempo indefinido y a tiempo completo al momento de la jubilación completa del trabajador relevado.

La reforma de 1997, en lo que afecta al régimen jurídico del contrato, se puede calificar de tono menor, al margen de lo ya dicho respecto de la desaparición del trabajo a tiempo parcial marginal, así como la corrección de la proporcionalidad en los requisitos y cuantía de la protección social para el conjunto de los parciales. Hasta entonces, en cuanto a la protección social, persistían diferencias de tratamiento, que provocaban una superior dificultad en la consecución de los requisitos precisos para causar derecho a ciertas prestaciones económicas, particularmente en materia de pensiones, e incluso en la hipótesis de lograr estos requisitos para obtener una prestación económica mínimamente significativa como renta de subsistencia. A ello pretende también responder la reforma de 1997, que con carácter general establece el que se denomina como principio de "asimilación del trabajador a tiempo parcial al trabajador a tiempo completo".

Desde la perspectiva de su impacto sobre el mercado de trabajo, lo relevante será que, a partir de esta reforma, se abrirá paso una política de mayor incentivo de la contratación a tiempo parcial y sólo cuando la misma lo es por tiempo indefinido. De un lado, se permitirá que el contrato indefinido de fomento del empleo, con indemnización inferior por despido objetivo improcedente, se pueda celebrar también a tiempo parcial. De otro, a partir de 1999 se incorporarán los trabajadores a tiempo parcial dentro de las bonificaciones en las cotizaciones a la Seguridad Social de la contratación por tiempo indefinido.

Mayor calado y un cierto punto de inflexión supondrá la reforma de 1998. En cuanto a su régimen jurídico, se consolidan criterios que se habían venido formulando jurisprudencialmente, que incluso vendrán previstos por la correspondiente Directiva Comunitaria 97/81 relativa al acuerdo marco sobre el trabajo a tiempo parcial. En concreto nos referimos a la centralidad otorgada a partir de ese instante al principio de la proporcionalidad en las condiciones de trabajo en los aspectos de tipo cuantitativo del asalariado a tiempo parcial comparativamente con el contrato a tiempo completo, en tanto que por lo que se refiere a los derechos de matiz cualitativo éstos se atribuyen en su totalidad en cuanto que no es posible aplicar la proporcionalidad.

En todo caso, una de las señas de identidad de la reforma de 1998 será que por medio de ella se establecerá con precisión y de antemano el horario de prestación de servicios y, por ende, con fijeza los tiempos de trabajo y de descanso. Con ello, se garantizaba que el trabajo a tiempo parcial no se utilizara como fórmula de trabajo a llamada, pero igualmente se entorpecía la disponibilidad horaria que van buscando las empresas como elemento de flexibilidad.

Las horas complementarias, una regulación polémica y difícilmente practicable en pequeñas empresas

En cuanto a las necesidades empresariales de incrementar transitoriamente la cantidad de trabajo superior a la inicialmente pactada para responder a cambios inesperados de la demanda, que por ello aboca a un incremento de la jornada de trabajo de naturaleza temporal, la reforma de 1998 impide la realización de horas extraordinarias por parte de los trabajadores a tiempo parcial, de forma completa para los temporales, aunque sustituida para los parciales indefinidos por la institución de las horas complementarias.

La regulación de tales horas complementarias en esa versión de 1998 era tan minuciosa, que la hacía difícilmente aplicable en empresas sin una estructura de organización o gestión suficiente. La regulación legal resultaba excesivamente compleja sobre todo en lo que refiere a las reglas sobre su distribución y forma de realización, así como a su consolidación, siendo previsible que la realidad en su ejecución se distanciase notablemente respecto de las previsiones legales, en particular en el seno de las pequeñas empresas, donde la inadecuación del sistema desembocaba en una muy difícil aplicación del mismo. En estos términos, de llegarse a la conclusión de que tal fórmula estaba dificultando la articulación práctica de su regulación, el resultado consiste en desincentivación del mayor incremento del trabajo a tiempo parcial, al mismo tiempo que como efecto reflejo se propiciaba la celebración de un mayor número de contratos temporales cuyas necesidades de ocupación podrían ser atendidas más fácilmente por medio de un incremento de la jornada de los trabajadores a tiempo parcial.

En todo caso, cualquier alternativa en esta materia ha de tener en cuenta también que el perfil típico de algunos de esos trabajadores a tiempo parcial puede ser el de pluriempleados con otro trabajo a tiempo parcial con el que acumule otros ingresos económicos de suficiencia, o bien lo compatibilice con otras actividades de atención a responsabilidades familiares, o bien a la culminación de estudios académicos de formación reglada; supuestos todos ellos en los que puede resultar complejo conciliar esas otras actividades con un incremento transitorio de la jornada del trabajo a tiempo parcial.

Finalmente, la reforma de 2001 en esta materia ha comportado una corrección de la regulación introducida en 1998, en orden a introducir ciertos elementos de flexibilidad en su uso. De un lado, se suaviza la predeterminación con detalle de la distribución del tiempo de trabajo comprometido, con lo que parece que se otorga alguna flexibilidad en la alteración del horario de trabajo, aunque con una redacción tan ambigua o confusa que permite varias interpretaciones alternativas. De otro lado, respecto de las horas complementarias se reduce su complejidad, permitiendo un incremento muy notable de su cuantía sobre todo vía negociación colectiva, se flexibiliza su distribución periódica, así como desaparecen las complejas reglas de consolidación de tales horas que ya no se convierten en ordinarias.

Pobres resultados del contrato de relevo

Frente a los muy pobres resultados del contrato de relevo en el pasado, la reforma de 1998 pretende flexibilizar su regulación con vistas a incentivarlo. Ello se hace por vía de dar un mayor margen de opción en lo que refiere a la intensidad de la reducción de la jornada del trabajador maduro, de la duración de la jornada del trabajador relevista y de las prórrogas de tales contratos. En todo caso, la eficacia de estas reformas depende en gran medida de los efectos reflejos provocados por otras medidas, en particular de la continuidad de las políticas generales de jubilaciones forzosas anticipadas o de los incentivos a la prolongación de la edad de jubilación.

5.2. El fijo discontinuo

Modalidad peculiar de ciertos sectores, útil para garantizar estabilidad contractual...

El tipo de los trabajos fijos discontinuos es singular en nuestro ordenamiento laboral, sin fácil parangón en otros países de nuestro entorno. En términos absolutos no representa un número cuantitativamente elevado en el conjunto de nuestro mercado de trabajo, ni significa un porcentaje elevado de los contratos celebrados, si bien al concentrarse en ciertas empresas, sectores productivos y territorios, sí que alcanzan una notable relevancia para tales ámbitos.

El fijo discontinuo responde a objetivas necesidades de ocupación de carácter estacional por parte de las empresas, si bien, por su carácter cíclico, estas necesidades tienden a reiterarse con mayor o menor intensidad todos los años temporada tras temporada. Se trata, por tanto, de una contratación que, aunque no resulta constante a lo largo de todo el año, tiene rasgos de estabilidad en ciertos períodos objetivamente acotados en el curso del año. De este modo, la presencia de esa particular situación de trabajo estacional, unida al reconocimiento de la condición de trabajador fijo, es la que determina una regulación propia, que viene a diferenciarse, tanto del contrato temporal, como del contrato por tiempo indefinido continuo; incluso puede aconsejar también su diferenciación del trabajo a tiempo parcial.

La evolución de la legislación en nuestro país presenta diferentes variantes, que pueden resumirse en las siguientes fórmulas: 1) en la versión originaria de 1980 del Estatuto de los Trabajadores, se contempló formalmente como una manifestación más entre los contratos de trabajo de duración determinada, si bien contradictoriamente reconociendo el derecho de llamada cada vez que fuera a realizarse la actividad; 2) con la reforma de 1984, se califica expresamente como contrato celebrado por tiempo indefinido, estableciendo alguna especialidad respecto al que se consideraba como fijo ordinario; 3) con la reforma de 1994, se integra dentro de la regulación propia del trabajo a tiempo parcial, sin alteración sustancial con la reforma de 1997 ni con la de 1998; 4) a partir de la reforma de 2001, se verifica una diversificación en dos subtipos, uno de ellos contemplado como una variante del trabajo a tiempo parcial (art. 12.3 ET) y otro como una modalidad contractual ad hoc dentro de la regulación de los contratos según su duración (art. 15.8 ET); eso sí en este último caso, ambos subtipos presididos por el régimen común derivado de calificarse a ambos como contratos de trabajo por tiempo indefinidos.

La clave desde el punto de vista de la estabilidad en el empleo se sitúa en que, en lugar de celebrarse una contratación temporal diferenciada al inicio de cada temporada, se celebra un único contrato por tiempo indefinido en términos tales que se garantiza la ocupación de los trabajadores en el período estacional correspondiente. De este modo, es la alternativa al contrato eventual, pues se trata de un incremento de empleo típicamente derivado de circunstancias de la producción, pero que se repite año tras año en períodos más o menos predeterminados, reconociéndose legalmente su carácter de indefinido. En sentido negativo, tan sólo se admite que la empresa pueda acudir a la contratación eventual cuando se verifican picos de producción que no son previsibles por corresponder a una actividad extraordinaria de la empresa, al margen de la estacionalidad que se viene a verificar año tras año.

La estabilidad en el empleo así reconocida comporta que el empresario asume la obligación de dar ocupación efectiva al trabajador a partir del inicio de cada temporada o ciclo de producción discontinuo; a la postre, que el incumplimiento de ese deber de llamamiento al inicio del ciclo se equipara a un despido improcedente, con abono de la indemnización prevista para los mismos y no a la mera denuncia como si se tratase de un trabajador eventual.

...que disfruta de los incentivos típicos de fomento de la contratación indefinida...

En cuanto a su fomento en el marco de la política de empleo, sigue el mismo curso que el trabajo a tiempo parcial: de un lado, desde 1997, es posible celebrarlo bajo la modalidad de fomento de la contratación indefinida, por tanto con indemnización reducida en caso de despido objetivo improcedente; de otro lado, en un principio no se admitió su bonificación vía reducción en las cotizaciones sociales, situación que sí sucede desde 1999.

...y un singular régimen de protección por desempleo

Sin embargo, para otros aspectos de su régimen jurídico, al trabajo fijo discontinuo, como otro rasgo de protección jurídica del trabajador en cuestión, se le da un tratamiento similar al de un contrato eventual. Ello se aprecia en particular en el momento de la finalización de la temporada, instante en el que se le aplican reglas similares a las de un contrato eventual. Por ejemplo, el empleador deberá liquidarle al trabajador todas las deudas pendientes. Y, sobre todo, la protección por desempleo es idéntica a la de la conclusión de un contrato temporal: la finalización de cada temporada, aunque formalmente no implique extinción contractual, se considera como situación legal de desempleo, que da derecho a percibir la prestación correspondiente de Seguridad Social, naturalmente siempre que se tenga acumulado el período de cotización mínima establecido con carácter general.

Una confusa diferenciación entre dos submodalidades de fijos discontinuos

En los demás aspectos de su régimen jurídico, la peculiaridad principal a partir de 2001 se sitúa en la diferenciación entre dos subtipos, en función de la circunstancia y de que el inicio y conclusión de la actividad se repita o no "en fechas ciertas" cada año: si se repite, el contrato se somete al régimen del trabajo a tiempo parcial; en otro caso, queda regulado en el art. 15.8 ET y excluido de la regulación del trabajo a tiempo parcial. Así, por ejemplo, una de las consecuencias prácticas más significativas será que el primero de ellos se atenderá a la regulación de las horas complementarias y el segundo al régimen general de las horas extraordinarias.

6. Temporalidad y Empresas de Trabajo Temporal

La tardía legalización en España de las ETT

En su noción más tradicional, en la comúnmente aceptada, el trabajo temporal designa una muy concreta actividad económica, consistente en el suministro de mano de obra, en la que interviene un tipo singular de organizaciones, las Empresas de Trabajo Temporal (ETT), cuya función principal o única es la puesta a disposición de otras empresas, con carácter provisional, de trabajadores a los que previamente se ha contratado con esa finalidad. Al menos en su origen y en los países eurocontinentales, el reconocimiento del trabajo temporal como actividad de lícito ejercicio hubo de sortear algunos obstáculos, tales como los derivados de la incompatibilidad entre el carácter público de la actividad de intermediación en el mercado de trabajo y la asunción por las ETT de cometidos propios de dicha actividad o de la dificultad de acomodar la tradicional regulación del contrato de trabajo a una relación jurídica en la que son tres, en lugar de dos, las partes actuantes. Con todo, la mayor parte de los ordenamientos europeos terminará abriendo al tráfico jurídico el trabajo temporal a partir de los años finales de la década de los 60, apertura ésta que se acelerará con la aparición de la crisis económica de esa época. La legalización de las ETT va a entrar en el variado y heterogéneo paquete de medidas que se ponen en marcha para fomentar el empleo y reducir las tasas de paro. En un contexto de recesión económica generalizada, el trabajo temporal se ofrece como una más de las salidas para enderezar la crisis y su efecto más visible y nocivo.

Sin embargo, el debate en España sobre las posibilidades de las ETT de contribuir a la reactivación económica y a la generación de empleo, satisfaciendo las demandas empresariales de contar con una organización de trabajo más flexible, queda velado como consecuencia del tipo de medidas de política de empleo adoptadas en el ciclo 1978-1994. Las decisiones de los sucesivos gobiernos de la época de concentrar de manera monográfica las medidas de renovación del marco institucional del mercado de trabajo en derredor de la facilitación de la

contratación a término arrinconan aquella discusión, que habría de aparecer al final de ese ciclo; en un momento en el que ya se toma conciencia por parte del poder público del agotamiento del modelo español de flexibilidad en el margen.

De ahí, que no pueda calificarse como casual el que el proceso de legalización de las ETT en nuestro ordenamiento se abra y cierre con las dos disposiciones legales que, al menos cronológicamente, coinciden con las secuencias inicial y conclusiva de la denominada reforma del mercado de trabajo. El Real Decreto-Ley 18/1993, de 3 de diciembre, de Medidas Urgentes de Fomento a la Ocupación, que es la norma de arranque de la reformas, levanta, bien que todavía de manera más aparente que efectiva, la prohibición de las cesiones temporales de mano de obra a través de las ETT. De su lado, es la última de las leyes que componen esa reforma, la Ley 14/1994, de 1 de junio (LETT), la que otorga la ciudadanía legal a las ETT, regulando la actividad del trabajo temporal.

Temporalidad y trabajo temporal

La entera ordenación legal de las ETT gira en derredor de la nota de temporalidad. En primer lugar, se hace ya visible en la propia denominación de este tipo de empresa. En segundo lugar, forma parte de los elementos que definen su actividad, que no es otra que la puesta "a disposición de otra empresa usuaria, con carácter temporal, (de) trabajadores por ella contratados". En tercer lugar, se utiliza para trazar la línea divisoria de la legalidad o ilegalidad de la cesión de mano de obra, que es legal, precisamente, cuando "la contratación de trabajadores para cederlos temporalmente" se efectúa por una ETT (art. 1º LETT). En cuarto lugar y en la medida en que la actividad de suministro de mano de obra ha de tener siempre un carácter temporal, los contratos de puesta a disposición celebrados entre la ETT y la empresa usuaria se concertan con vigencia limitada. Por último, la temporalidad también tipifica los supuestos de utilización lícita del contrato de puesta a disposición, ya que la ley autoriza exclusivamente la celebración de este negocio jurídico cuando "se trate de satisfacer necesidades temporales de la empresa usuaria". El carácter temporal afecta así y también al elemento causal de este negocio, cuya función se circunscribe a responder a unas concretas necesidades de la empresa cliente: las de carácter ocasional. Los empleos que la ETT puede ofertar y que la empresa usuaria puede demandar han de estar destinados a atender requerimientos coyunturales o pasajeros, debiendo cubrirse los duraderos o permanentes con contratos de duración indefinida concertados de manera directa entre la empresa y los trabajadores que en ella se incorporen.

Las dos tendencias de equiparación entre contratación temporal directa e indirecta

Desde su promulgación hasta la actualidad, la LETT ha sido revisada en numerosas ocasiones. Sin entrar en el detalle de los contenidos normativos modificados, los grandes objetivos perseguidos por las sucesivas reformas legislativas han sido dos: de un lado, el refuerzo de los controles administrativos sobre la actividad de cesión temporal de trabajadores y, de otro, la equiparación, al menos tendencial, entre las condiciones de trabajo de los trabajadores temporales contratados directamente por las empresas y los trabajadores temporales que se incorporan en las empresas usuarias de manera indirecta, a través de las ETT. Centrando la atención exclusivamente en este segundo aspecto, la tendencia equiparadora se ha expresado, básicamente, en dos materias: la definición de las necesidades temporales que pueden ser satisfechas mediante el trabajo temporal y la determinación del salario debido al trabajador puesto en misión. Sin embargo, la plasmación normativa de esta tendencia no ha sido idéntica en una y otra materia, habiéndose avanzado más en aquella primera que en esta segunda.

La tendencia conseguida: la identidad de los regímenes jurídico aplicables

Superando las vacilaciones del primer texto normativo, la legislación vigente dispone con claridad que los contratos de puesta a disposición entre una ETT y una empresa usuaria podrán celebrarse “en los mismos supuestos y bajo las mismas condiciones y requisitos” en que ésta puede concertar, por ella misma y conforme a lo dispuesto en el Estatuto de los Trabajadores, un contrato de duración determinada. Por consiguiente, nuestro ordenamiento no establece una dualidad de regímenes jurídicos de la contratación temporal. Hay un único régimen jurídico que, no obstante, se articula a través de dos fórmulas: la contratación directa, en la que es el empresario el único gestor de la temporalidad que requiera su organización, y la indirecta, en la que es la ETT la entidad gestora de la temporalidad ajena. Desde esta perspectiva, pues, la temporalidad que encauza el trabajo temporal es en sí misma neutra, no añadiendo ni quitando posibilidad alguna. Las causas habilitantes de los contratos de duración determinada actúan en ambos casos de forma idéntica, como idénticos son los requisitos y las condiciones de los mismos.

La tendencia en vía de consecución: la igualdad retributiva

Un signo diferente han tenido las medidas legislativas sobre la equiparación salarial. El principal o uno de los principales debates que apareció durante el proceso de legalización de las ETT fue, precisamente, éste, no siendo irrelevantes las voces que advirtieron de los riesgos que, para la calidad en el empleo, podían derivarse de una solución legal que no fuera la consagración del principio de igualdad salarial entre los trabajadores puestos a disposición y los de la empresa usuaria que realizaren trabajos de igual valor. Otra fue, sin embargo, la solución legal, causante de un rápido deslizamiento del trabajo de las ETT hacia zonas de precariedad salarial.

Los diagnósticos que vinieron a corroborar esas predicciones no se harían esperar. Así y apenas transcurridos cinco años desde la entrada en vigor de la LETT, el Consejo Económico y Social reconocerá que el elevado grado de aceptación de la contratación temporal a través de las ETT “deriva no sólo del hecho de ser un medio más flexible de contratación, sino también de los menores costes salariales (...), siendo éste el principal incentivo para su utilización”. Y en esta misma dirección, la Exposición de Motivos de la Ley 29/1999, de reforma de la legislación sobre las ETT, reconocerá que “el recurso a la contratación de los trabajadores de empresas de trabajo temporal no sólo constituye un medio para atender a necesidades temporales de la empresa usuaria, sino que además se ha constituido en un medio para reducir los costes salariales”. Las retribuciones de los trabajadores de las ETT, concluirá diciendo el citado preámbulo, “se encuentran muy por debajo de los salarios reconocidos a los trabajadores de la empresa usuaria que efectúan los mismos trabajos o trabajos de igual valor”. De ahí que la modificación introducida por esta ley en la legislación anterior pretendiera asegurar al trabajador en misión “una retribución al menos igual que la del trabajador de la empresa usuaria”.

El objetivo confesado no tuvo, sin embargo, una paralela concreción normativa, de manera que el reformado art. 11.1 LETT no consagra el principio de igualdad salarial; se limita a garantizar al trabajador temporalmente cedido una retribución mínima, equivalente “a la retribución total establecida para el puesto de trabajo a desarrollar en el convenio colectivo aplicable a la empresa usuaria, calculada por unidad de tiempo”. Con todo, no pueden ignorarse los importantes esfuerzos que han venido realizando las partes signatarias de los sucesivos Convenios Colectivos del Sector con vistas a colmar las deficiencias e imprecisiones técnicas de esta garantía legal de mínimos y a implantar, en un horizonte gradual y ya próximo, el principio de igualdad salarial.

Ajustes y desajustes entre propósitos legislativos y resultados obtenidos por las ETT en la gestión de la contratación temporal

En el decir de la Exposición de Motivos de la Ley 14/1994, tres fueron las razones determinantes de la legalización de las ETT y, por lo mismo, tres los objetivos confesados a los que servía dicha legalización. La primera, de carácter institucional, fue la necesidad de hacer converger nuestro ordenamiento "con las reglas de juego existentes en la Unión Europea": la lógica del funcionamiento del mercado único europeo requiere institucionales homologables. La segunda razón, de naturaleza económica y organizativa, fue el reconocimiento de la aptitud de las ETT de "canalizar un volumen muy importante de empleo cuya especialización e inmediatez en la respuesta, sobre todo en el sector servicios, no puede ofrecer a través de los mecanismos tradicionales". O formulada la idea en otros términos, el reconocimiento de la incapacidad de los servicios públicos de empleo de atender de manera eficaz y eficiente a los requerimientos de casación de la oferta y demanda de empleo. La tercera razón, en fin, se relacionó con las ventajas que, para los trabajadores, podía aportar el trabajo temporal: "acceder a la actividad laboral", lograr una cierta "diversificación profesional y formación polivalente" y facilitar la compaginación del trabajo "con otras ocupaciones no productivas o responsabilidades familiares".

Un primer ajuste, a veces no bien interpretado: la convergencia con los mercados de trabajo europeos

Desde luego, el primer objetivo fue satisfecho con la promulgación de la LETT. Con la entrada en vigor de esta ley, el ordenamiento español abandonaba el espacio ocupado por el reducido número de países que, en aquél entonces, aún mantenía en la ilegalidad la actividad de trabajo temporal, alineándose con el bloque mayoritario. Problema distinto es el de discernir el tipo de modelo de regulación, rígido o flexible, al que respondió y responde la ordenación jurídica de las ETT. En un estudio datado en 1999, anterior, por tanto, a las reformas llevadas a cabo en la LETT por la Ley 29/1999, la OCDE, tomando como elementos de referencia tres aspectos normativos (tipos de empleo en los que se permiten los contratos de puesta a disposición, restricciones a las renovaciones de los mismos y duración máxima que éstos pueden llegar a alcanzar), atribuyó a la legislación española un índice de regulación restrictiva igual a 4, frente a un valor máximo de 5,5, asignado a los ordenamientos en los que las ETT estaban prohibidos. En ese mismo estudio, no obstante, se calificaba el sistema jurídico español, en relación con la mayor o menor facilidad de concertar contratos de duración determinada, con un índice 3.

Sin entrar a polemizar con las conclusiones alcanzadas por ese estudio y manteniendo como elementos referenciales única y exclusivamente los ahí manejados y no otros, como pudieran ser las formalidades para la constitución de una ETT, los tipos de controles administrativos o el coste de la extinción de los trabajadores puestos a disposición, la extensión al ámbito del trabajo temporal del régimen jurídico aplicable a los contratos ordinarios de duración determinada, operada por la Ley 29/1999, obliga a matizar aquellas conclusiones. La aplicación a las dos vías de contratación temporal, la directa y la indirecta, de un mismo y único cuerpo normativo, cual es el establecido en el art. 15 ET, coloca a una y otra en una posición de paridad valorativa; esto es, en una situación en la que los elementos de diferenciación, que sí los hay, derivan de causas ajenas a la mayor o menor facilidad o dificultad para recurrir a la contratación temporal.

La modesta tasa de penetración de las ETT en el mercado de la temporalidad

El segundo objetivo perseguido con la legalización de las ETTs era, no su contribución a la creación de empleo, sino su aptitud - por volver a expresarlo con las palabras de la Exposición

de Motivos de la Ley 14/1994 -, "para canalizar un volumen muy importante de empleo cuya especialización e inmediatez en la respuesta, sobre todo en el sector servicios, no puede ofrecerse a través de los mecanismos tradicionales". Tras más de diez años de intervención de las ETT en el mercado español de trabajo, el nivel de consecución de este objetivo ha de calificarse como modesto. En primer lugar y desde una perspectiva comparativa, el volumen de empleo gestionado por las ETT, sobre el total del empleo, es de los más bajos de los países de la Unión Europea, antes de la ampliación, apenas rozando el 0,8 por 100; esto es, menos de la mitad de la media europea (1,8 por 100). Pero, al margen de ello y desde una perspectiva interna, las ETT sólo encauzan el 15 por 100 del total de la contratación temporal, sin que, de otro lado, las características mayoritarias de los trabajadores en misión respondan a esas demandas de especialización e inmediatez en la respuesta, no atendibles mediante los cauces tradicionales; al menos los institucionales. La información estadística disponible, y según la cual el perfil de los puestos de trabajo ocupados por esos trabajadores, mujeres y jóvenes en su inmensa mayoría, es de baja cualificación, parece sugerir la idea de que las ETT vienen actuando en nuestro mercado de trabajo más como cauce concurrente de esos otros "mecanismos tradicionales", que como vía alternativa o complementaria de los mismos.

Las ETT, en busca de aceptación social

El último de los objetivos cuya consecución también aspiraba a lograr la Ley 14/1994, al otorgar ciudadanía legal a las ETT, resultaba ser, en fin, la posibilidad de poner a disposición de los trabajadores las ventajas que, en los modelos económicos más sencillos, se atribuyen al trabajo temporal. De un lado, la oportunidad de conciliar la actividad laboral con otras ocupaciones o con responsabilidades familiares y, de otro, la mejora de la probabilidad de encontrar empleo. Probablemente, es en este punto en el que los resultados alcanzados puedan calificarse como más satisfactorios, entendida esta satisfacción de modo relativo en razón de la limitada incidencia global de las ETT. La circunstancia de ser las mujeres y los jóvenes los colectivos más numerosos de trabajadores puestos en misión así parecen sugerirlo. Esta circunstancia, unida al dato de que el 50 por 100 de los contratos temporales celebrados por las ETT tiene una duración inferior al mes y, de entre ellos, el 70 por 100 es inferior a 5 días, ofrece una primera explicación a la percepción social que, de manera mayoritaria, se tiene sobre los empleos gestionados a través de este cauce: empleos cuya finalidad principal es tender provisionales y flexibles pasarelas de acceso al, y salida del, mercado de trabajo y con condiciones poco atractivas, laborales (trabajo festivo, nocturno o a turnos), profesionales (trabajo de baja cualificación en sectores de servicios) y económicas.

Lo anterior indicado, resulta obligado contestar al también frecuente reproche social sobre la contribución de las ETT al aumento de la temporalidad. Puede admitirse, como así lo sugiere la información disponible, que la actividad de intermediación de las ETT ha colaborado en el aumento del índice de rotación o, al menos, que ha frenado su reducción. Pero lo que en modo alguno resulta razonable es responsabilizar a las ETT de los elevados índices de temporalidad de nuestro sistema de relaciones laborales. Primero, por cuanto, al lograr su carta de legalización, la temporalidad ya se había instalado cómodamente en el mercado de trabajo, convirtiéndose en un elemento estructural del mismo; en una de sus señas de identidad más visibles. Y en segundo lugar, por cuanto el volumen de empleo temporal por ellas gestionado no les permite ejercer una posición dominante en el mercado.

Por lo demás, estudios recientes muestran que los índices de incidencia de siniestralidad laboral correspondientes a los trabajadores temporales "ordinarios" son notablemente superiores a los de los trabajadores puestos en misión. La existencia de una normativa específica sobre tan trascendental aspecto, así como la dotación presupuestaria que, por imperativo legal y

convencional, han de destinar a la formación, deberían contribuir a erradicar definitivamente la percepción social negativa de las ETT. Antes al contrario, la experiencia avala la atribución de un nuevo papel a las mismas en la gestión del empleo y en la provisión al mercado de una temporalidad de mayor calidad, para lo cual el marco normativo regulador de la actividad de las ETT, (limitación de su objeto, imposición de sobrecostes, prohibición de utilización en determinados sectores, exclusión de su contratación por las Administraciones Públicas), debería ser coherente con ese nuevo papel.

Empresas de servicio versus ETT: ¿complemento o alternativa?

Durante los primeros años de actuación en el mercado, en el ciclo comprendido entre 1994 y 1999, la tasa de penetración de las ETT fue experimentando constantes incrementos, bien que limitados, hasta instalarse en los niveles actuales, que se sitúan algo por debajo de la mitad de la media de los países de la UE-15. Mientras que el volumen de temporalidad gestionado en estos países equivale al 30 por 100 sobre el total de contratos temporales, en España representa el 14,7 por 100. Es ésta, sin embargo, una cifra que apenas ha variado en los últimos cinco años; precisamente en los años que se corresponden con el cambio legislativo y convencional en la retribución salarial de los trabajadores puestos a disposición.

A lo largo de este último ciclo, el de 2000-2004, las empresas de servicio han experimentado un notable auge en la cuota de penetración en los procesos de descentralización productiva encauzados a través de contrata y subcontrata. No hay evidencias empíricas que demuestren la correlación entre aquellos cambios legislativos y convencionales, el estancamiento de la tasa de penetración de las ETT en el mercado español de la temporalidad y el ascenso de las empresas de servicio. Pero, desde esas fechas, la detenida lectura de los repertorios jurisprudenciales ya sugiere que en nuestro ordenamiento se están utilizando ciertos dispositivos legales con fines de suplantación de las ETT por las empresas de servicio, preocupante fenómeno éste en la medida en que puede estar propiciando la fuga de las normas laborales; es decir, la elusión de la legalidad vigente sobre el trabajo temporal.

El dispositivo que, en concreto, facilita esta suplantación es el art. 42 ET. O por expresar la idea con mayor precisión, esta operación de ingeniería jurídica resulta del juego combinado de las interpretaciones jurisprudenciales dominantes sobre el ámbito de imputación normativo de ese precepto ("contrata y subcontrata de la propia actividad"), de un lado, y sobre la vinculación entre la naturaleza temporal de los contratos, civiles y mercantiles, a través de los cuales se encauza la descentralización productiva y la duración, igualmente temporal, de los contratos de trabajo celebrados entre los contratistas y subcontratistas y los trabajadores que atienden a la ejecución del objeto de aquellos contratos entre empresarios, de otro.

Las empresas de servicio se están convirtiendo en una alternativa a las ETT; en una alternativa que reporta, tanto para aquellas como para las "empresas usuarias", reconvertidas en contratistas, notables ventajas. Por lo pronto, el sistema permite a las empresas de servicio obtener un resultado equivalente a la cesión temporal de trabajadores, pero eludiendo las exigencias para la constitución y funcionamiento de las ETT: autorizaciones administrativas, garantías financieras, controles en materia de seguridad y salud y dedicación de una cuantía equivalente al 1 por 100 de la masa salarial a formación, señaladamente. Y las empresas que contratan con ellas, logran una reducción de costes al sortear la aplicación del principio de equiparación salarial, pudiendo incluso, adicionalmente, quedar extramuros del régimen subrogatorio en caso de sucesión de contrata. Por lo demás y como han demostrado algunos estudios jurídicos, el carácter ventajoso del recurso a las empresas de servicios se hace más visible en aquél sector que, precisamente, funciona en régimen de transparencia: el público. Las

reformas introducidas por la ley 53/1999, de 28 de diciembre, que modifica determinados preceptos de la Ley 13/1995, de Contratos de las Administraciones Públicas (y más tarde, incorporadas al Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de esta Ley) han producido efectos de doble faz: de un lado, han limitado la directa intermediación de las ETT en la gestión de la temporalidad del sector público; pero la implantación de esta medida restrictiva ha propiciado la proliferación de empresas de servicio en el propio sector, las cuales, paradójicamente, recurren a menudo al trabajo temporal.

7. La evolución del marco normativo de la relación de trabajo hacia mayores dosis de flexibilidad

La evolución del marco normativo de la contratación temporal a partir del proceso de recuperación del principio de causalidad iniciado por la reforma de 1994 refleja, como ya se ha destacado, un cambio en el modelo de flexibilidad que se desarrolla a través de la amplia y profunda reforma del marco institucional de las relaciones laborales de 1994. Esta reforma procederá a revisar el marco institucional de las relaciones laborales para intentar alcanzar una adecuación flexible de la gestión empresarial de los recursos humanos, tanto a la situación económica de la empresa, como a los cambios del mercado en el que opera. Los cambios, que afectaron a lo que se viene denominando flexibilidad interna, se centraron en aspectos tales como el tiempo de trabajo, la jornada y los descansos, la estructura y determinación de los salarios, el sistema de clasificación profesional, la modificación de condiciones a lo largo de la vida del contrato, o la movilidad funcional o geográfica. Los mecanismos de salida se flexibilizaron, fundamentalmente, a través de la introducción del nuevo despido objetivo por causas económicas, y de la ampliación de las causas de los despidos colectivos. Estos cambios de la regulación de la relación laboral se formularon además pretendiendo conciliar la tutela de los derechos de los trabajadores con las exigencias de competitividad de las empresas.

7.1. Mayores dosis de flexibilidad interna, fundamentalmente a través de un modelo de "flexibilidad negociada"

En la regulación legal de la relación laboral se introducirían por la citada reforma de 1994 mecanismos de adaptabilidad en las distintas fases del desarrollo de la relación laboral, (desde su nacimiento hasta su extinción) incorporando elementos internos de flexibilidad antes inexistentes, fundamentalmente en tiempo de trabajo, jornada y descansos, estructura y determinación de los salarios, y sistema de clasificación profesional, cuyo desarrollo se asigna a la negociación colectiva, fundamentalmente de ámbito sectorial, instituyendo, así, al convenio colectivo en protagonista de la regulación de los elementos definidores de la relación laboral, pretendiendo un "modelo de flexibilidad negociada", en el que se alinean, junto al convenio colectivo, los acuerdos de empresa y la autonomía individual (contrato de trabajo), en defecto de la regulación convencional o pactada. La norma legal se limita a establecer los límites y garantías que por razones de salud, seguridad o por objetivos de política de empleo resultan indisponibles, fijando en lo demás un marco en el que se ha de desarrollar la negociación colectiva que se articula como instrumento de necesaria conciliación entre la tutela de los derechos de los trabajadores y las exigencias de competitividad de las empresas, mecanismo, así, para la gestión de la flexibilidad interna en la empresa.

Este modelo de flexibilidad "negociada" se complementaría con la atribución al empresario de la posibilidad de modificar sustancialmente las condiciones y el lugar de trabajo, posibilidad que, hasta 1994, estaba sometida a la previa autorización de la Administración Laboral (arts. 40 y 41 ET).

Una ampliación o recuperación del ámbito del poder de gestión empresarial

La reforma de 1994 también introduciría elementos directos de flexibilidad interna, que significarían una cierta recuperación del ámbito del poder de gestión empresarial. Así, se establece en el ET una definición más flexible del contenido de la prestación laboral pactada (introduciendo los grupos profesionales en sustitución de la rígida clasificación profesional heredera de las antiguas Reglamentaciones de Trabajo) y una mayor facilidad de adaptación de la misma a unas variables necesidades empresariales. Igualmente, en relación con los salarios, entre los instrumentos legales para alcanzar la flexibilidad salarial para adaptarse a la evolución fluctuante de la situación económica de las empresas y los sectores, se encuentran la nueva estructura legal del salario y los complementos, la supresión de la obligatoriedad del complemento por antigüedad, la supresión de los incrementos legales de la hora extraordinaria y los trabajos nocturnos.

La existencia de elementos de flexibilidad introducidos directamente por la ley ampliando los poderes empresariales, no desmiente la afirmación de que la efectiva operatividad de esta regulación legal favorecedora de una gestión empresarial flexible dependía de la regulación de los convenios colectivos, y de los acuerdos de empresa, cuyo papel y relevancia también incidiría sobre un mayor o menor desarrollo de la autonomía individual.

Un tímido y reciente desarrollo del modelo de flexibilidad negociada

La operatividad o eficacia del denominado modelo de flexibilidad negociada, depende, en gran medida, de la actitud de los agentes sociales, de la propia cultura sindical y empresarial y de las posibilidades de consenso entre las partes. El convenio colectivo puede efectivamente jugar un papel de instrumento de desarrollo de los mecanismos legales predispuestos para la flexibilidad, o de contención o al menos de reducción de sus principales efectos. Y ciertamente han existido y perduran algunas manifestaciones convencionales en esta última dirección. Por ejemplo, las cláusulas de descuelgue en los convenios colectivos ofrecen un tratamiento riguroso y limitativo de su operatividad, como también lo ofrecen las cláusulas relativas a la prohibición del recurso a empresas de trabajo temporal. Como ya hemos destacado, los convenios colectivos en los años inmediatamente posteriores a la reforma de 1994 introdujeron dosis de flexibilidad en la utilización de modalidades de contratación temporal, cuando el legislador apostaba claramente por el principio de causalidad, y, por el contrario, no avanzaron hacia otras formas alternativas de flexibilidad ya previstas en la Ley, apartándose así los agentes sociales de los objetivos de la reforma de 1994, objetivos que sólo serían asumidos años después.

A partir de 1997 y de forma progresiva, ha ido asumiéndose la convicción de la necesidad de que el convenio colectivo desarrolle un cierto papel de gestor de la flexibilidad interna en la empresa en los Acuerdos negociados en ámbito nacional por las organizaciones sindicales y empresariales. La globalización de las economías, los cambios que se están produciendo en las distintas actividades productivas, que implican una fuerte reorganización de los propios sistemas de producción, y las nuevas realidades de prestación laboral están afectando asimismo al papel del convenio que, junto a su función reguladora clásica, está desarrollando una función de gestión, que tiende a la incorporación de factores de flexibilidad en las condiciones de trabajo. Así, por ejemplo y en materia salarial, el Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva de 1997 (AINC) y el Acuerdo de Cobertura de Vacíos (ACV) aconsejaban una mayor racionalización de las estructuras salariales, y los posteriores Acuerdos Interconfederales para la Negociación Colectiva, ANC 2002 y ANC 2003, prorrogado para el 2004, han venido realizando un llamamiento a la negociación colectiva para alcanzar una estructura salarial adecuada a la realidad sectorial y empresarial. En términos más amplios, el ANC 2003 establece, entre los criterios a tener en cuenta en los convenios colectivos en dicho año: "El adecuado equilibrio entre flexibilidad y seguridad, estableciendo marcos que permitan

a las empresas adaptarse internamente ante circunstancias cambiantes". Y así, sugiere "avanzar en cláusulas convencionales dirigidas a modificación de las estructuras profesionales sobre la base de la configuración de grupos profesionales y cuando proceda en áreas funcionales, consideración de la movilidad funcional como instrumento de adaptación interna, planteamiento de sistemas flexibles de gestión de tiempo de trabajo, redistribución de la jornada y cómputo anual; desarrollo de procesos".

¿Un nuevo papel del convenio como instrumento de gestión de la flexibilidad interna?

En la tendencia indicada, diversos observatorios sobre negociación colectiva vienen destacando recientemente que la negociación colectiva ha incorporado en buena medida las intenciones flexibilizadoras auspiciadas por la reforma de 1994, en la ordenación del tiempo de trabajo, incorporando cláusulas en este sentido ("bolsas" de horas de distribución flexible) y, en menor medida, en el tratamiento de nuevos contenidos en materia salarial (doble escala) o en modalidades de contratación temporal. Se constata, también, que la aplicación de criterios de flexibilidad interna en la empresa, principalmente en materia de tiempo de trabajo y su distribución y movilidad, son, a veces, compromisos asumidos por los agentes sociales que acompañan a cláusulas de conversión de empleo temporal en indefinido. La modificación del marco normativo necesita, pues, de la voluntad de los agentes sociales para que la negociación colectiva empiece a regular unas condiciones de trabajo adecuadas a las nuevas realidades organizativas y productivas. Téngase en cuenta además que el escaso desarrollo negociado de formas de flexibilidad internas podría también explicarse por el elevado recurso a la contratación temporal en nuestro país, elemento compensador o sustituto funcional de otras formas de flexibilidad.

En definitiva, puede señalarse que el marco normativo puede abrir razonables posibilidades al desarrollo de formas de flexibilidad (funcional, geográfica, salarial), no sólo en los convenios colectivos, sino también a través de otros acuerdos colectivos con los representantes de los trabajadores y del mismo contrato de trabajo. Por todo ello, el nivel de flexibilidad en la utilización del trabajo existente en las empresas no es fácilmente evaluable. Centrada la evaluación a menudo en los datos recogidos en los convenios colectivos sobre ciertos y limitados aspectos de la llamada flexibilidad interna – jornada, salarios y movilidad -, tan sólo se puede llegar a conclusiones indicativas de tendencias observadas en los ámbitos a los que se extienden tales convenios. Estas conclusiones sugieren la tendencia de la negociación colectiva a desarrollar fórmulas que permitan un uso más flexible de los recursos humanos en la empresa.

Dificultades de desarrollo de formulas de flexibilidad interna ante una práctica judicial no siempre sensible a las expresadas exigencias de flexibilidad

Finalmente, no puede dejar de señalarse que este modelo de flexibilidad negociada, encuentra en algunas de sus manifestaciones dificultades de aplicación, unas dificultades que se conectan con el posterior control judicial del convenio colectivo. Nuestros tribunales laborales han declarado directa o indirectamente la nulidad o inaplicación de ciertas cláusulas convencionales (sobre modalidades de contratación temporal, jubilación forzosa, doble escala salarial, o doble escala del complemento de antigüedad, entre otras), por estimarlas ilegales o contrarias al principio de igualdad, o por no respetar condiciones más beneficiosas adquiridas. Desde variadas perspectiva o enfoques judiciales distintos, se han impedido o dificultado, así, las soluciones negociadas a determinados problemas de las relaciones laborales.

La modificación sustancial de condiciones de trabajo y su control judicial: una regulación legal inapropiada

El marco normativo de la que ha venido llamándose flexibilidad interna establece un modelo de flexibilidad negociada, que se completa con la atribución al empresario de la potestad de modificación sustancial de las condiciones de trabajo previamente definidas (art. 41 ET). Desde 1994, el marco normativo permite al empresario adaptar las condiciones de ejecución del contrato de trabajo de acuerdo con las exigencias e intereses de funcionamiento de la estructura en que el trabajador se integra. Potestad ésta que se configura legalmente como un poder causal (que exige probadas razones económicas, técnicas, organizativas, o de producción) y sometido a control judicial, a través de un procedimiento específico.

Por otra parte, los derechos de los trabajadores frente a las decisiones de modificación de sus condiciones encuentran protección a través de instrumentos de tutela individual (notificación previa, derecho en ciertos casos a la rescisión indemnizada de su contrato, acción de impugnación por disconformidad con la decisión de modificación a través de un procedimiento específico), o tutela colectiva, a través de la promoción del acuerdo colectivo modificadorio para las modificaciones sustanciales de tal naturaleza. Estas garantías de los derechos de los trabajadores son incorporadas por el legislador de 1994, según la Exposición de Motivos de la Ley 11/1994, para hacer "frente a las decisiones arbitrarias", pero con la salvaguardia de que "dichas garantías no pueden llegar a dificultar hasta el extremo de imposibilitar la adopción de las medidas que resulten necesarias, pues con ello, lejos de proteger a los trabajadores, se pondría en peligro su empleo y la viabilidad de la empresa en su conjunto"

A la luz de los fines expresados, es preciso realizar una serie de observaciones en relación con la regulación de esta cuestión en el art. 41 ET. En primer lugar, atendiendo al tenor legal, la operatividad de este mecanismo de flexibilidad de la gestión empresarial depende en cierta medida de la intervención judicial, del control judicial sobre el carácter justificado o injustificado del ejercicio del poder empresarial. En segundo lugar, y de otra parte, en la regulación legal siguen manteniéndose caracteres que conciben la modificación de condiciones de trabajo como una alteración del objeto pactado en el contrato (así la denuncia modificativa del contrato por el trabajador perjudicado), olvidando su función de instrumento de gestión empresarial que responde a la necesidad de adaptación de unas condiciones de trabajo que no pueden considerarse rígidamente inmutables. Finalmente, la regulación legal fomenta instrumentos de tutela individual del trabajador afectado por estas modificaciones sustanciales de sus condiciones laborales, como la impugnación de la decisión de modificación a través de un procedimiento específico, sin contemplar o validar suficientemente la posible expresión de la voluntad colectiva de los trabajadores en acuerdos modificativos suscritos por sus representantes.

Estas notas que caracterizan la regulación legal de la modificación de condiciones de trabajo tal vez sólo pueden ser explicadas si interpretamos la misma, como comúnmente se hace, en el contexto de una ordenación legislativa gradualista de los mecanismos contractuales de gestión del empleo puestos a disposición del empresario, para hacer frente a los avatares empresariales y sus necesidades de reorganización de los recursos. Las regulaciones legales de la modificación sustancial de condiciones de trabajo y de la movilidad geográfica guardan, en efecto, cierto paralelismo con la ordenación normativa de las decisiones empresariales de suspensión o extinción colectiva. De esta forma, el ET parece concebir la decisión empresarial modificativa en un marco común de reorganización laboral por razones económicas, en el que se articula un uso escalonado de las diversas medidas empresariales que puedan adoptarse. Y ciertamente en este contexto cobran sentido muchas garantías legales (control judicial específico de las causas, o el contenido sobre el que han de versar las consultas previas al eventual acuerdo de modificación).

Ahora bien, esta aproximación legal a las decisiones modificativas de condiciones de trabajo y la consiguiente regulación de las mismas puede limitar el significado y alcance con que el legislador de 1994 concibe la nueva regulación del art. 41 ET y las soluciones empresariales ante necesidades de mayor flexibilidad o adaptabilidad de la utilización del trabajo. Desde una perspectiva legal dirigida a proporcionar un instrumento de adaptabilidad a la gestión empresarial, el eventual control de su arbitrariedad no justifica un específico control judicial de las causas de la decisión empresarial, atendiendo al interés amparado en la norma y a los poderes y facultades jurídicas en que se plasma ese interés, pues se trata de una facultad extraordinaria inserta en el ámbito del poder organizativo y de dirección empresarial. A diferencia de las decisiones empresariales extintivas causales no es objetivo del legislador una composición de intereses, por lo que el control judicial de esta decisión empresarial, en puridad, debe serlo desde la perspectiva del interés empresarial en la mejora de su posición en el mercado, lo que ciertamente puede resultar cuanto menos llamativo. El control judicial sólo puede ser en efecto un control de mínima razonabilidad de las medidas adoptadas y de mínima adecuación con las finalidades pretendidas. Bastaría que el empresario superase con éxito un juicio de conveniencia u oportunidad de la medida modificativa, sin que fuera aplicable un juicio de necesidad de la medida.

El establecimiento de un procedimiento judicial específico con tal objeto resulta innecesario. En todo caso, no parece aconsejable hacer depender la operatividad del marco normativo de la actividad de los órganos judiciales, dadas las dificultades a las que se enfrenta la función jurisdiccional cuando se desarrolla en el terreno de la gestión empresarial, cuando se extiende al control de la justificación desde una perspectiva estrictamente económica de las decisiones de gestión del empleo, incluso cuando estas sean acordadas con los representantes de los trabajadores. De otra parte, tampoco se ajustan al significado de la modificación de condiciones como herramienta de gestión empresarial aquellos elementos de la regulación legal anclados en una perspectiva distinta de esta, como la denuncia extintiva indemnizada. Finalmente, la promoción de los mecanismos de tutela colectiva de los trabajadores a través de la fijación de competencias de participación de los representantes en las decisiones empresariales así como de los procedimientos de solución extrajudicial de eventuales conflictos constituye la vía más segura de conciliación del interés de la empresa y de los intereses de los trabajadores. Por el contrario, el fomento de la intervención judicial puede no ser funcional a este objetivo.

En definitiva, el marco normativo de la modificación sustancial no resulta operativo al no ser funcional a las exigencias de adaptabilidad empresarial a las que manifiesta dar respuesta.

7.2. Flexibilidad externa: el régimen de extinción del contrato de trabajo

Los llamados mecanismos de salida de la relación de trabajo se flexibilizaron también a partir de 1994, fundamentalmente, a través de la introducción del nuevo despido objetivo por causas económicas y de la paralela ampliación de las causas de los despidos colectivos a las razones organizativas y productivas. Las dificultades aplicativas de este nuevo despido determinaron que la reforma legal de 1997 definiera nuevamente las causas de los despidos objetivos por circunstancias empresariales, al mismo tiempo que avanzaba en la flexibilidad de salida, reduciendo el coste económico del despido objetivo improcedente, en relación con el montante de la indemnización (33 días de salario por año de servicio con un límite de 24 mensualidades).

La medida flexibilizadora de mayor alcance fue la introducción, en la reforma de 1994, del despido por circunstancias de la empresa ajenas a la persona del trabajador. Figura extintiva nueva, dirigida a superar situaciones de dificultad o mejorar la competitividad de la empresa, el despido objetivo por causas económicas, técnicas organizativas o productivas (art. 52 c ET) es posible cuando el número de trabajadores afectados, cualquiera que fuese el tamaño de la empresa, no supere determinados

límites. Ello determina que nuestro marco legal albergue, desde 1994, entre los instrumentos de gestión empresarial, el despido (individual y colectivo) como respuesta a las exigencias empresariales de flexibilidad en la determinación del número de trabajadores.

En materia de despidos colectivos, la norma opta por mantener la autorización administrativa en todos aquellos supuestos en que, en función de la intensidad de la medida, los intereses colectivos económicos y sociales deben ser ponderados. Además, el marco normativo de los despidos colectivos potencia el papel de la autonomía colectiva como vía preferente de solución de las reestructuraciones de plantilla frente a la resolución administrativa unilateral, al mismo tiempo que incorpora la obligación para las empresas de 50 o más trabajadores de presentar un plan de medidas sociales, contemplado en otros países de la Unión Europea. De nuevo, el marco normativo confía a la autonomía colectiva el protagonismo (matizado por la subsistencia de la autorización administrativa) como instrumento de gestión del empleo en la empresa para alcanzar la conciliación entre la necesaria tutela de los derechos de los trabajadores y la necesaria flexibilidad en la determinación del volumen de trabajo por las empresas. La práctica, sin embargo, ha llevado a que se ponga más el acento en la cuantía de la indemnización económica a percibir por la pérdida del puesto de trabajo que en los contenidos previstos en el art. 51.4 del ET o en medidas de recolocación.

La reforma de la Ley 11/1994 aumentó los márgenes de decisión empresarial extintiva del contrato de trabajo, incluso en los despidos disciplinarios, (ampliando las posibilidades de subsanación de defectos formales del acto extintivo o reduciendo los supuestos de nulidad del despido) y redujo los costes empresariales (de los salarios de tramitación en despidos reconocidos como improcedentes en conciliación prejudicial). En este mismo sentido finalmente, la Ley 45/2002 establecería la posibilidad de eliminar el coste de los salarios de tramitación en el supuesto de despido disciplinario improcedente, si el empresario deposita la indemnización en 48 horas; medida que en principio tiene mayor incidencia sobre el coste de las extinciones de los contratos de trabajadores con menor antigüedad en la empresa (entre los que se encontrarían los temporales). El impacto de esta última reforma legal, con independencia de que por el tiempo transcurrido no se puedan aún alcanzar conclusiones definitivas, está siendo significativo. En primer lugar, como podrá comprobarse en el capítulo III de este Informe, el número de despidos ha aumentado de forma notable en los últimos dos años, como consecuencia de los despidos tramitados al amparo de la Ley 45/2002, por lo que cabe aventurar que esta reforma está teniendo operatividad como vía de flexibilidad numérica para las empresas. Ahora bien, en segundo lugar, el impacto de la misma sobre la práctica de las relaciones laborales puede estar también produciendo otras consecuencias de diverso signo: de una parte, puede estar determinando un proceso evolutivo hacia una descausalización del despido, pero, por otra parte, también puede estar propiciando cierta práctica judicial favorable a la declaración de nulidad del despido. En todo caso, aún es pronto para asumir conclusiones definitivas, sin perjuicio de que deba prestarse atención a los efectos que la citada reforma relativa a la cuantía indemnizatoria del despido disciplinario está desarrollando sobre la llamada flexibilidad de salida.

El despido por causas empresariales como instrumento de gestión empresarial

La ampliación de las causas de extinción del contrato en 1994 incorpora una concepción diferente de las causas extintivas relativas a las circunstancias de la empresa, respondiendo, así, a la lógica del despido como mecanismo de gestión de la empresa. Las extinciones por esta causa no sólo se justificarían en una situación de crisis actual y objetiva de la empresa, sino que atenderían a la necesidad objetiva de ajustar la plantilla, se explican en suma para dar respuestas a las demandas de flexibilidad en la determinación del volumen de la plantilla, determinando una fuente de flexibilidad cuantitativa o numérica para la empresa. La nueva redacción del elemento causal de los despidos colectivos se abre a un fenómeno de causas, cada vez menos excepcional, dando

respuesta al interés de la empresa situada en una lógica de adaptación continua, que viene impuesta por un contexto de fuerte competitividad. En el marco normativo, el despido por causas económicas o empresariales, como mecanismo de gestión del empleo, se concibe como mecanismo preventivo que permite evitar la situación tradicional de crisis, única causa que con anterioridad a 1994 justificaba los despidos colectivos de trabajadores, superando así los términos cuasi patológicos en los que se habían conceptualizado, antes de 1994, las crisis económicas justificadoras, entonces, de despidos colectivos. A partir de la tantas veces citada reforma de 1994, estas causas se caracterizan, en la regulación estatutaria, por su naturaleza preventiva respecto de previsibles desequilibrios o desajustes competitivos en las empresas.

El despido por circunstancias empresariales y su control judicial: dificultades de la intervención judicial en el terreno de las decisiones de gestión y estrategia empresarial

La operatividad del despido como instrumento de gestión del empleo depende en gran medida de la interpretación de los órganos judiciales sobre el despido objetivo por circunstancias empresariales en el nuevo contexto. La diversidad de criterios judiciales y la consiguiente incertidumbre han restado operatividad al despido objetivo por causas económicas, de lo que es prueba la práctica empresarial del encauzamiento de sus necesidades de ajuste a través del despido disciplinario imprecendente.

Estos problemas aplicativos son consustanciales al propio control judicial establecido, pues el mismo supone el enjuiciamiento por la jurisdicción social de decisiones de gestión y estrategia empresarial en el seno de un proceso judicial establecido para la salvaguarda de los derechos individuales de los trabajadores frente al poder disciplinario del empresario, y en un sistema laboral en el que las decisiones de extinción del contrato son causales y exigen una causa justa de despido. La duda interpretativa acerca del significado y alcance que debe tener este control judicial, una vez acreditada la causa, se debate entre sí, además, debe haber un control sobre la proporcionalidad de las medidas propuestas respecto a la causa, o si debe limitarse a constatar el cumplimiento de los requisitos formales y la inexistencia de móvil discriminatorio o violación de derechos fundamentales. El AIEE trató de dar solución a los problemas aplicativos a los que también había dado respuesta en unificación de doctrina el Tribunal Supremo, a través de una nueva redacción de la norma, que sería establecida por la reforma legislativa de 1997. La jurisprudencia viene entendiendo que el control judicial de la decisión extintiva es un control de fondo, que recae no sólo sobre la prueba de que se trata de una medida razonable y no arbitraria, sino que también se extiende a la adecuación o proporcionalidad de los despidos en el marco de planes de reestructuración empresarial. De esta forma se distancia del objetivo pretendido por el legislador.

8. Convergencia y divergencia de condiciones de trabajo: temporales versus indefinidos

La opción o preferencia entre la contratación temporal y la indefinida no viene predeterminada sólo en razón de la duración del contrato de trabajo admitida, de los requisitos impuestos legalmente para la celebración de los correspondientes contratos, así como del régimen de extinción de los mismos. Más allá de ello, puede encontrarse también determinada en función de las condiciones de trabajo establecidas para cada una de ellas; o bien, por decirlo con mayor precisión, por las diferencias comparativas de condiciones de trabajo entre temporales e indefinidos. Una mayor disparidad de condiciones de trabajo entre unas y otras formas de contratación puede inclinar la balanza con mayor intensidad hacia una u otra: a menores costes laborales de los temporales, o a mayores costes laborales de los indefinidos, mayor preferencia por los primeros.

Según el ángulo desde el que se mire, cabe indicar que pueden identificarse cuatro grandes tipos de regulaciones, atendiendo a este criterio de separación o aproximación de regímenes jurídicos entre temporales e indefinidos: 1) menores derechos y cargas de los temporales; 2) superiores derechos y cargas de los indefinidos; 3) medidas de incentivo de la contratación indefinida; 4) medidas de penalización de la contratación temporal.

8.1. Las reglas de aproximación de los temporales hacia los indefinidos

En primer lugar, cabría identificar hipotéticas regulaciones de la contratación temporal que integren elementos superiores de flexibilidad o comporten costes laborales inferiores para las empresas, comparativamente con la contratación por tiempo indefinido, en términos tales que estos tipos de diferencias jueguen como alicientes implícitos en favor de la contratación temporal. Aparte de que ello pueda suponer o no elementos de superior flexibilidad laboral, lo influyente es desde esta perspectiva el incentivo provocado, deseado o no, de fomentar con ello la contratación temporal en detrimento de la estabilidad en el empleo.

La regla básica de diferenciación

Desde luego, la contratación temporal, por su propia naturaleza, lleva implícita una regulación que incorpora un régimen extintivo del contrato a través de la mera denuncia del empleador a la llegada del término o cumplimiento de la condición resolutoria pactada, sin necesidad de abonar indemnización alguna por este motivo. Frente a lo anterior, el contrato por tiempo indefinido viene requiriendo de la concurrencia de una causa sobrevenida que justifique la extinción, provocando la falta de justificación la obligación de abono de algún tipo de indemnización. No nos referimos en este momento a este tipo de diferencias, que ya han sido objeto de análisis en anterior apartado; ahora pretendemos referirnos a otro tipo de diferencias que se pueden superponer a las relativas al la extinción del contrato, propiciando con ello un modelo segmentado del mercado de trabajo.

Pues bien, durante el período de emergencia de las políticas públicas de fomento de la contratación temporal se fue igualmente bastante permisivo en la conformación de reglas que ahondaran las diferencias entre trabajadores contratados por tiempo determinado y los contratados por tiempo indefinido. No ha sido directamente la ley quien ha incorporado los ejemplos más relevantes de este tipo de diferencias, pues ello ha derivado bien de la negociación colectiva, bien de la práctica empresarial; pero, al propio tiempo, sí que ha sido la ley la que implícitamente ha tolerado este tipo de diferencias acentuadas por la vía de no prohibirlas.

No obstante, conforme se fue extendiendo la idea de que había de corregirse el rumbo y, por ello, dejar de mandar el mensaje a las partes de las presuntas bondades de la contratación temporal, se fueron progresivamente reduciendo o eliminando las diversas reglas que marcaran otras diferencias adicionales en las condiciones de trabajo de los temporales frente a los indefinidos.

Costes laborales inferiores de los temporales, algunos declarados judicialmente como discriminatorios

A tal efecto, la primera práctica que se extendió fue la de intentar excluir a los trabajadores temporales del ámbito de aplicación de los convenios colectivos, con lo cual era evidente el efecto indirecto de que estos trabajadores quedaban al margen de las superiores condiciones de trabajo pactadas en tales convenios, de las que sólo se beneficiarían los fijos. Esas fórmulas fueron inmediatamente atajadas por parte de nuestros Tribunales Laborales y por el propio Tribunal Constitucional, que declaró como discriminatorias y, por ello, contrarias al art. 14 CE, las cláusulas

excluyentes de los temporales del ámbito de aplicación de ciertos convenios colectivos (STC 52/1987, de 7 de mayo; 136/1987, de 22 de julio).

En particular, a tenor de esa doctrina, hoy en día plenamente consolidada y pacífica en nuestra jurisprudencia, se entiende en concreto que quedan proscritas las diferencias retributivas que puedan establecerse entre temporales e indefinidos por el mero hecho diferencial de la modalidad contractual a la que se sometan unos y otros trabajadores. Diverso es que puedan concurrir otros elementos adicionales justificativos, como puedan ser los relativos a una mayor productividad, cualificación profesional o experiencia; pero por sí sólo, el dato de la duración del contrato se entiende que no puede justificar diferencias de tratamiento en lo retributivo y, en general, en lo que se refiere al resto de las condiciones de ejecución del contrato de trabajo.

La generalización del principio de paridad de condiciones de trabajo

Otro hito importante en este terreno lo ha sido la aprobación de la Directiva Comunitaria 99/70, relativa al Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada. En la misma, lo más destacable a los efectos que estamos tratando es su cláusula 4ª, donde, bajo el título de principio de no discriminación y por lo que respecta a las condiciones de trabajo, se declara que no podrá tratarse a los trabajadores con un contrato de duración determinada de una manera menos favorable que a los trabajadores fijos comparables por el mero hecho de tener un contrato de duración determinada, a menos que se justifique un trato diferente por razones objetivas. Eso sí, añadiendo que cuando resulte necesario se aplicará el principio *pro rata temporis*.

La reforma laboral de 2001 fue la que procedió a transponer en nuestro ordenamiento la citada Directiva, lo que llevó a cabo por medio de la introducción de un nuevo apartado del art. 15 ET, donde se recogía esa regla general de igualdad de tratamiento en lo que afecta a las condiciones de trabajo de los temporales respecto de los indefinidos, incluyendo la regla de proporcionalidad cuando haya de atenderse al tiempo trabajado como baremo de cuantificación de la intensidad de ciertos derechos. A partir de este instante se eleva a principio general la consideración de que los trabajadores temporales tendrán los mismos derechos que los trabajadores con contratos de duración indefinida, sin perjuicio de las peculiaridades específicas de cada una de las modalidades contractuales en materia de extinción del contrato y de aquellas otras expresamente previstas en la ley en relación con los contratos formativos y con el contrato de inserción. Como no podía ser de otro modo, dicho principio de igualdad de trato se extiende también a la negociación colectiva, por lo que los convenios colectivos no pueden convertirse ya en vehículo indirecto de fijación de niveles diferenciados de condiciones de trabajo entre unos y otros. En la misma línea, por ejemplo, se desenvuelve la regla prohibitiva del establecimiento de un nuevo período de prueba cuando el trabajador haya desempeñado las mismas funciones con anterioridad en la empresa, bajo cualquier modalidad contractual, regla que se introduce en el art. 14 ET con motivo de la reforma de 1994.

En particular, con ello se impide igualmente que los convenios colectivos puedan establecer mecanismos de doble escala salarial en función de la duración del contrato de trabajo. En su arranque este tipo de dobles escalas se refirieron exclusivamente a los trabajadores temporales, de ahí que lo comentemos en estos momentos. Como dice tanto la Directiva citada como el precepto mencionado del Estatuto de los Trabajadores, cuando un determinado derecho o condición esté atribuido en función de una previa antigüedad del trabajador, ésta deberá computarse según los mismos criterios para todos los trabajadores, cualquiera que sea su modalidad de contratación.

Algunos residuos diferenciales indirectos

Perviven hoy en día algunas reglas que aún marcan diferencias significativas de condiciones de trabajo entre los trabajadores temporales y los fijos. La prueba de ello es que diversos estudios económicos estiman en alrededor del 10 % las diferencias retributivas entre unos y otros. Ahora bien, en muchas ocasiones se trata de diferencias no fáciles de advertir a primera vista, pues casi siempre se trata de derechos formalmente reconocidos a todos los trabajadores, por ende también a los temporales. No obstante y apenas se desciende al terreno de lo aplicativo, se constata que resultan materialmente referibles casi exclusivamente a los trabajadores por tiempo indefinido, e inaplicables de hecho a los trabajadores temporales. Así, por mencionar un sólo ejemplo, la normativa relativa a los planes de pensiones, en su modalidad de sistemas de empleo, admite que pueda exigirse una antigüedad hasta de dos años para acceder al correspondiente plan, con lo cual es posible de hecho excluir a la generalidad de los trabajadores con contratos temporales (art. 26 RD 304/2004, de 20 de febrero). De este modo se verifica, una vez más, ese efecto indirecto ya aludido, de segmentación del mercado de trabajo, en lo que se refiere a las condiciones de empleo entre los temporales y los que ya gozan de sensible estabilidad en el empleo. Así, en términos generales la legislación laboral, en muchas de sus instituciones, sigue estando concebida para un modelo tipo de trabajadores por tiempo indefinido, en términos tales que la formalidad abstracta de su regulación no puede hacer olvidar que en la práctica muchas de sus reglas no son de aplicación a los trabajadores temporales. Puede que en parte los menores costes que esto representa cuando se contrata a un trabajador por corto tiempo se pretendan compensar con otras medidas específicas, aunque está por ver la influencia de ello sobre las opciones o preferencias empresariales; por ejemplo, por medio de la incorporación a partir de 2001 de una indemnización por finalización de ciertos contratos temporales, particularmente de los contratos para obra y servicio y para los eventuales, sobre lo que volveremos más adelante.

8.2. La reducción de cargas de los indefinidos

Cabría identificar también otras supuestas regulaciones que, aplicadas ahora a la contratación por tiempo indefinido, puedan llegar a comportar desde la perspectiva empresarial superiores costes laborales o bien mayores controles en las adaptaciones del empleo a los cambios en la organización de la empresa; elementos a la postre igualmente diferenciales y que, por ello, también pueden inclinar la balanza como desincentivo de la contratación por tiempo indefinido. En estos casos, puede tratarse de instituciones que, desde el punto de vista jurídico-formal, son de aplicación indistinta tanto a las contrataciones temporales como a las indefinidas, si bien de nuevo en su funcionalidad práctica pueden resultar de más intensa aplicación para la contratación por tiempo indefinido y muy escasa o, incluso de hecho, casi nula para la contratación temporal.

En respuesta a este panorama, que igualmente puede llegar a provocar un indirecto incentivo de la contratación temporal, se han llegado a adoptar algunas medidas que pretenden dirigirse a compensar ese tipo de desequilibrios y que, en particular, buscan reducir ciertas cargas o costes prototípicos de la contratación por tiempo indefinido. Entre ellas, podríamos destacar las siguientes.

Las diferencias derivadas del complemento de antigüedad...

En primer lugar, ciertas reformas que se inician ya con las primeras versiones del Estatuto de los Trabajadores procuran evitar cualquier tipo de incentivo del complemento salarial por antigüedad, que suele ser uno de los componentes salariales en los que materialmente se aprecian con mayor intensidad las diferencias retributivas entre temporales e indefinidos, con riesgos de peso desmedido de la retribución de los trabajadores de más antigüedad en la empresa; dejando aparte por supuesto que una cuantía excesiva de tal complemento también provoca un reparto

desequilibrado entre la parte fija y la parte variable de la retribución. En suma, se advierte como negativa una significativa dualidad una vez más entre trabajadores de edad avanzada y más jóvenes, que sucesivamente llega a tener sus efectos en los procesos de reestructuración de plantillas y en las cuantías indemnizatorias a abonar por cada uno de ellos. Ya la versión de 1980 del Estatuto de los Trabajadores estableció topes máximos a la cuantía de este tipo de complementos, si bien partía del reconocimiento de los mismos como un derecho subjetivo del trabajador, aunque jurisprudencialmente se interpretó que no se trataba de una norma de derecho necesario. Más allá de ello, fue la reforma de 1994 la que dejó el reconocimiento o supresión de tales complementos en manos de la negociación colectiva. Particularmente, la reforma de 1994 manda un claro mensaje a los negociadores en orden a reducir sustancialmente, cuando no eliminar, este tipo de complementos como elemento diferencial retributivo entre trabajadores de mayor antigüedad en la empresa y, con ello, indirectamente procurar eliminar los desincentivos que puedan estar jugando a favor de mantener elevadas tasas de temporalidad en las plantillas de las empresas.

... la reducción de los costes del despido...

En segundo lugar, podría mencionarse también la reducción de la indemnización por despido, a través de diversas reglas correctoras de la regulación tradicional en nuestro ordenamiento jurídico, así como de los efectos prácticos provocados por las modificaciones en el régimen de los llamados salarios de tramitación, sin olvidar tampoco la alteración de las definiciones de las causas justificativas de los despidos objetivos por causas económicas y empresariales. Dentro de ello, particular relevancia ha tenido la reforma de 1997, al introducir la nueva indemnización por despido improcedente objetivo relacionado con amortizaciones de puestos de trabajo del art. 52.c ET. Frente a la cuantía hasta entonces generalizada de los 45 días de salario por año de antigüedad para los despidos improcedentes, se procedió a fijarla en los 33 días cuando se celebrara un contrato denominado de fomento de la contratación indefinida. Esta modalidad contractual, que con la reforma de 1997 comenzó teniendo un carácter experimental por tan sólo cuatro años, se ha convertido en una figura permanente en nuestro sistema legal a partir de la reforma de 2001. De igual forma, la modalidad en principio se prevé limitada a ciertos grupos de trabajadores, si bien ello queda relativizado por dos factores. De un lado, por cuanto que a partir de 2001 se ha ampliado a un número superior de sujetos, abarcando hoy en día a un segmento bastante significativo de nuestra población asalariada; en términos tales que hoy en día es posible que en la práctica se presenten pocas exclusiones de carácter subjetivo. De otro lado, porque basta con celebrar un contrato temporal con cualquier trabajador y sucesivamente contratar a ese mismo empleado por tiempo indefinido para poder hacerlo bajo esta modalidad contractual con indemnización por despido inferior.

... y las reglas de flexibilidad interna

En tercer lugar, la reforma de 1994 incorporó reglas de diverso tenor dirigidas a facilitar a las empresas procedimientos de movilidad interna que introdujeran elementos adicionales de flexibilidad en la gestión de los recursos humanos, particularmente por lo que afecta al tiempo de trabajo, a las funciones y a la movilidad geográfica. Reglas que obviamente se contemplan indistintamente para cualquier tipo de trabajador, fijo o temporal, pero que de hecho tienen mucha mayor proyección funcional cuando se trata de trabajadores por tiempo indefinido. Sobre el particular, nos remitimos a las consideraciones realizadas en anteriores apartados del presente informe.

8.3. Los incentivos a la contratación por tiempo indefinido

También habría que traer a colación otro tipo de medidas compensadoras de los desequilibrios precedentes, en esta ocasión dirigidas a intentar contrarrestar económicamente las iniciales preferencias empresariales por la contratación temporal.

Entre estas medidas de carácter económico, las más relevantes desde principios de los años noventa son las relativas a las bonificaciones empresariales en las cotizaciones a la Seguridad Social, que se intensifican con la reforma de 1997. Se trata de medidas que se prevén anualmente dentro del marco de los programas de fomento del empleo, incorporados en las sucesivas leyes de acompañamiento y en el último año en la propia Ley de los Presupuestos Generales del Estado. En todo caso, se trata de programas que se vienen reiterando año tras año, con contenidos bastante similares, de modo que puede afirmarse que las novedades en los últimos años son más de matiz que provocadoras de cambios cualitativos. Su financiación, según los ejercicios, se ha articulado por diferentes vías. No obstante, tanto el Pacto de Toledo como su renovación insisten en que debe ser la fiscalidad general la que debe hacer frente a este tipo de bonificaciones (véase el recuadro 2 para un resumen de las mismas).

Los tres rasgos más sobresalientes de estas bonificaciones:

estar centradas en el incentivo de la contratación indefinida...

En primer lugar, se dirigen básicamente a quienes concierten un contrato por tiempo indefinido, con independencia de que éste lo sea a jornada completa o a tiempo parcial. Es cierto que en los últimos años también se incentiva por esta vía la celebración de ciertos contratos temporales, bien por razón de tratarse de trabajadores con fuertes handicaps de incorporación al mercado de trabajo (minusválidos), o bien de personas en situaciones de exclusión social (parados de larga duración, mujeres víctimas de violencia doméstica, ex-reclusos, ex-drogodependientes). No obstante, por referirse a supuestos tan singulares, cuantitativamente no son relevantes dentro del conjunto del gasto y de los contratos celebrados conforme al conjunto de incentivos económicos a la contratación laboral. Mucho más significativo es el dato de que, si bien la regla general es fijar como requisito legal para la obtención de este tipo de bonificaciones la celebración de un contrato por tiempo indefinido con el trabajador en cuestión, a la postre desde el punto de vista práctico la obligación legal queda reducida a un compromiso de mantenimiento del empleo de ese trabajador durante el tiempo que dure el disfrute de la bonificación en cuestión. De este modo, en la medida en que el número más significativo de las bonificaciones se extiende por un período máximo de dos años, si transcurridos los mismos la empresa procede a despedir al trabajador inicialmente contratado por tiempo indefinido, amortizando el correspondiente puesto de trabajo, no se encuentra obligada a reintegrar los beneficios obtenidos, ni podrá ser sancionada administrativamente por este motivo.

El único perjuicio perceptible que sufren dichas empresas reside en que quedarán excluidas por un período de doce meses de las bonificaciones contempladas en estos planes de empleo. Incluso existe la duda razonable de hasta qué punto la entidad pública correspondiente efectúa la comprobación de esta última circunstancia. En general, los resultados de ciertos estudios muestran que la tasa de supervivencia de los contratos indefinidos de fomento del empleo es inferior a la de los contratos ordinarios y que parece existir una disminución significativa de dicha tasa de supervivencia después de 24 meses, que es la duración más extendida de las bonificaciones a la contratación indefinida. Otros estudios han encontrado que la posibilidad de que un trabajador que entra en el empleo con un contrato indefinido incentivado esté ocupado treinta meses después resulta bastante elevada, si bien este dato es difícil de interpretar sin ponerlo en relación con un indicador similar referido a los trabajadores con contratos indefinidos ordinarios. En todo caso,

aunque la aseveración no esté exenta de cierta simplificación, puede afirmarse que estas medidas de incentivo económico lo único que garantizan con plena efectividad es el mantenimiento del empleo de los trabajadores durante el tiempo de vigencia de la bonificación en las cotizaciones a la Seguridad Social legalmente prevista, pero sin asegurar su continuidad en el instante de conclusión de tales bonificaciones.

Un caso singular se presenta en relación con los trabajadores de edad avanzada, habitualmente contratados por tiempo indefinido. Primero se estableció para las contrataciones indefinidas de desempleados de cierta edad y, desde el año 2003, se establece para todos los ya contratados indefinidos además con cierta antigüedad una significativa reducción de la cotización a la Seguridad Social para todo el resto del tiempo que dure el contrato. Se trata de un supuesto que se enmarca dentro de las nuevas políticas de fomento de la prolongación de la vida activa de los trabajadores de más edad, con vistas a retrasar la edad de jubilación.

...con un relativo carácter selectivo a favor de ciertos grupos de trabajadores...

El segundo rasgo que caracteriza a estas bonificaciones reside en tratarse de medidas selectivas desde el punto de vista subjetivo; medidas selectivas en el sentido de que van dirigidas a ciertos grupos de trabajadores. Frente a la posible alternativa de proceder los poderes públicos a una reducción generalizada de las cotizaciones a la Seguridad Social para el conjunto de los asalariados contratados por tiempo indefinido, aunque sea en un porcentaje inferior, se opta por ofrecer dichas reducciones de mayor intensidad a favor de concretos segmentos de trabajadores, aquellos que en cada momento, a juicio de los poderes públicos, presentan mayores dificultades de incorporación al mercado de trabajo y, en especial, aquellos que se entiende tienen mayores dificultades de contratación por tiempo indefinido. Eso sí, conviene relativizar el alcance selectivo de estas medidas, por dos órdenes de consideraciones. De un lado, por cuanto con el paso del tiempo el conjunto de situaciones subjetivas que otorgan la oportunidad de beneficiar a las empresas por su contratación indefinida es tan extenso, que abarca a amplísimos sectores de la población asalariada. Por citar un solo ejemplo, la mera condición de mujer desempleada ofrece la posibilidad de ser contratada indefinidamente con este tipo de bonificaciones, como también la ofrece la de estar como desempleado inscrito en el registro desde hace más de seis meses. De otro lado y aunque con cierta disparidad según los años, igualmente da derecho a este tipo de bonificaciones en la cotización a la Seguridad Social la transformación en indefinidos de los contratos celebrados temporalmente en el año precedente; en definitiva, con ello también aquí se posibilita en la práctica disfrutar del incentivo económico por vía de iniciar cualquier contratación con un trabajador vía una modalidad temporal para después transformarlo en indefinido. Debe advertirse que no se está ahora efectuando una valoración, ni positiva ni negativa, de la fórmula que viene aplicándose en los últimos tiempos, sino exclusivamente resaltando que, a pesar de las apariencias, se trata de medidas en las que el rasgo de lo selectivo en el ámbito subjetivo resulta bastante limitado, siendo más relevante el requisito de que se contrate a un trabajador por tiempo indefinido.

...y una compleja variedad de porcentajes de reducción y de duración de las bonificaciones

El tercer rasgo reside en que se trata de medidas escalonadas en cuanto a la intensidad de la bonificación. Dicha bonificación, según los casos, va desde el 20 % hasta el 100 %, extendiéndose a su vez desde el tiempo de baja por maternidad, unos cuatro meses, hasta el resto de la duración del contrato bonificado. Esa diversa intensidad y extensión se va ponderando con multitud de variables en atención a las características personales y profesionales del trabajador que es contratado. Con este rasgo añadido, se pretende recuperar por esta otra vía el carácter selectivo subjetivo de la contratación indefinida, que quedaba más desvaído conforme a lo dicho en el apartado precedente. Ahora bien, también conviene advertir que 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.

Unas medidas adicionales de otros entes territoriales no suficientemente coordinadas

Por lo demás, conviene también tener presente que, añadidos a estos incentivos estatales, un número significativo de Comunidades Autónomas contempla otras ayudas económicas a la contratación laboral, en muchos casos también centradas en una preferencia a favor de la contratación por tiempo indefinido. En la medida en que las Comunidades Autónomas no gestionan los ingresos provenientes de las cotizaciones sociales, estas ayudas se suelen materializar por la vía de subvenciones públicas a tanto alzado por contrato celebrado. Merece la pena citar estas otras ayudas por cuanto que, en algunos casos, no se trata de medidas accesorias, ya que, por su cuantía en el montante global, pueden llegar a ser importantes en lo que se refiere al gasto público en conjunto. Las propias normas estatales dan cuenta de que son concededoras de estas otras medidas de fomento autonómicas, estableciendo cierto tipo de reglas limitativas cuantitativamente, en términos de topes acumulados de los beneficios obtenidos por vía estatal y autonómica. Con todo, no estará de más indicar que, aparte de que el tope máximo legalmente previsto puede calificarse de significativamente generoso, el criterio utilizado de cómputo de ese tope máximo por acumulación no hace nada fácil el cálculo de cuándo se supera dicha cuantía límite y, en particular, plantea la duda de que, en la práctica, alguna autoridad pública esté efectuando los cálculos pertinentes para conocer si realmente en el caso concreto se llegan a superar o no los citados límites. Por otra parte, la normativa tampoco indica cuál sería la consecuencia jurídica derivada de la superación del referido límite cuantitativo.

Cabría mencionar la presencia de otros incentivos a la celebración de contratos por tiempo indefinido, aunque éstos son ya más específicos y de detalle, principalmente vinculados al ámbito de la Administración Pública, pero en todo caso los más relevantes e influyentes son los de carácter económico previamente mencionados.

8.4. Las medidas de “penalización” de la contratación temporal

Por último, cabe apreciar también medidas que pretenden “penalizar” la contratación temporal con vistas en los mismos términos a desincentivar su celebración. Como es obvio, utilizamos el término penalizar no en el sentido jurídico-técnico, pues no nos estamos refiriendo a las situaciones de uso indebido de la contratación temporal, por incumplimiento de los requisitos formales o sustanciales exigidos legalmente para su celebración. Nos estamos refiriendo a políticas legislativas dirigidas a incorporar un régimen más gravoso de condiciones de trabajo y, en particular, de costes laborales cuando se celebra un contrato temporal, conscientemente empleado como forma de establecer una equivalencia de costes y de condiciones de trabajo que pueda incentivar en mayor medida la contratación por tiempo indefinido.

Este tipo de medidas comienza a tomar carta de naturaleza en nuestro sistema legal en tiempos más recientes, motivo por el que la mayoría de ellas se vinculan a la reforma de 2001. Por lo demás, su intensidad es reducida, por lo que el efecto “penalizador”, como detallaremos en cada caso, debe matizarse.

Una indemnización por finalización de los contratos temporales...

El supuesto más conocido al respecto es aquel que fija el abono de una indemnización de 8 días de salario por año de antigüedad en el caso de ciertos contratos de duración determinada, previsto en el art. 49.1.c ET a partir de la reforma de 2001. El supuesto inicialmente está fijado en abstracto para la generalidad de los contratos temporales, si bien incluye a continuación una serie de excepciones que a la postre reconducen ese deber indemnizatorio respecto de los contratos para obra o servicio determinado y para los contratos eventuales; esto es, afecta a las dos modalidades por medio de las cuales actualmente se canalizan la inmensa mayoría de los contratos temporales. Es útil indicar que, si a la terminación de este tipo de contratos, el empresario en lugar de denunciarlos procede a prorrogarlos, entre otras vías convirtiéndolos en por tiempo indefinido, no se deberá abonar la citada indemnización, por lo que puede entenderse que de este modo se puede estar incentivando también de forma indirecta este tipo de conversiones en indefinidos. Diferente es poder hacer una valoración de la efectividad de la medida y discernir hasta qué punto, unidas a todas las precedentes, pueda estar jugando en la dirección oficialmente pretendida. Conviene indicar que, tomando en consideración otras ventajas económicas propias de los trabajadores por tiempo indefinido, probablemente el montante global de costos económicos de los contratados temporales siga siendo inferior a los equivalentes por tiempo indefinido. Y, desde luego, también conviene indicar que, al tratarse de una indemnización cuantificada en función de la duración final del contrato temporal, cuando se trate de contratos de corta duración las cantidades a abonar pueden resultar insignificantes. Como contrapunto, también conviene anotar que en ciertos sectores productivos, por su carácter estacional por naturaleza, este tipo de medidas podrá tener un efecto de compensación de costes económicos, pero en modo alguno puede esperarse que lleguen a influir sobre la opción empresarial entre contratación temporal e indefinida, incluso en la hipótesis de que se proceda a un incremento de la cuantía de tal indemnización.

...también para las Empresas de Trabajo Temporal

Una función similar podría entenderse que desempeña la previsión de la indemnización de 12 días de salario por año de antigüedad en el caso de extinción de los contratos de trabajo temporales celebrados por las Empresas de Trabajo Temporal. Constituye éste un elemento diferencial, con la posibilidad alternativa, de que la ETT celebre un contrato por tiempo indefinido con los trabajadores en misión, aún cuando la puesta a disposición se efectúe justificada en una necesidad coyuntural de la empresa usuaria. De todas formas, los datos existentes al respecto muestran que las ETT se vinculan con sus trabajadores en misión en la práctica totalidad de los supuestos a través de contratos de duración determinada, sin que este tipo de medidas u otras complementarias actualmente vigentes hayan incentivado con efectividad la vinculación por tiempo indefinido con los trabajadores en misión.

El incremento de las cotizaciones como instrumento "penalizador"...

En la misma línea cabría mencionar a las medidas de incremento de las cotizaciones a la Seguridad Social, exclusivamente previstas para los contratos temporales. Dos medidas cabe citar al respecto.

...en los contratos temporales de muy corta duración...

De un lado, el incremento sustancial de la cotización en los contratos de duración inferior a siete días, cifrado en el 36 por 100 a partir de la reforma de 2001 (Disposición Adicional Sexta, Ley 12/2001). A pesar de que, aparentemente, es muy significativo, el aumento viene a compensar sustancialmente la menor cotización derivada del sábado y domingo, por la que sí deben cotizar los trabajadores contratados por tiempo superior a la semana de duración. En suma, tampoco en esta

ocasión se puede hablar en sentido estricto de una penalización por la celebración de un contrato temporal, en este caso de muy corta duración, reduciéndose su función a compensar una ventaja indebida, a través de la cual se buscaba con anterioridad obtener una reducción no deseada en la cotización a la Seguridad Social.

...y en el resto de los temporales para la prestación por desempleo

De otro lado, el incremento de la cotización por desempleo en todos los casos de contratos de duración determinada, bien sean para obra o servicio determinado o bien se trate de eventuales, que se incrementa en un 0,75 por 100, pues actualmente es del 8,30 por 100 para estos contratos temporales, mientras que cuando se trata de contratos indefinidos o de otros temporales se cifra en el 7,55 por 100; en estos otros supuestos se justifica el incremento en razón de la superior rotación contractual de estos trabajadores y, por derivación, en el mayor uso que hacen los mismos de la prestación por desempleo.

9. La protección por desempleo

La progresiva vinculación entre las políticas activas y pasivas de empleo

En los primeros momentos de su puesta en marcha y desarrollo, los seguros de desempleo pudieron entenderse como medidas ancladas exclusivamente en las políticas de previsión o de aseguramiento social. No obstante, la irrupción de la crisis económica en los años 70 del pasado siglo, con la rápida y profunda ruptura de la situación anterior de pleno empleo, producirá el efecto de reubicar la protección por desempleo, al menos desde una perspectiva funcional e instrumental. A partir de entonces, la protección al desempleo, entendida como garantía del pago de unos ingresos de sustitución por la pérdida de rentas salariales, experimenta una doble y combinada transformación. De un lado, pasa a formar parte de las políticas de empleo, que la van atrayendo de manera progresiva a su área de influencia, hasta terminar convirtiéndola en uno de los dispositivos al servicio del objetivo transversal de creación de empleos. De otro, deja de ser "la medida" por excelencia de respuesta a las necesidades sociales derivadas de la pérdida del empleo para integrarse, como una más, en el conjunto de medidas orientadas, de manera creciente, no sólo a atender económicamente a los desempleados sino, además, a promover y facilitar su pronta reinserción en el mercado de trabajo. Las orientaciones contenidas en las directrices que desarrollan la Estrategia Europea de Empleo traducen la vinculación entre políticas pasivas y activas de empleo; es decir, la necesidad de programar, ejecutar y evaluar, de manera coordinada y armonizada, las vertientes activas y pasivas de las políticas de empleo.

Las constantes reformas de la ordenación jurídica sobre la protección por desempleo en España

Seguramente, las constantes mudanzas en la ordenación jurídica de la protección que dispensa nuestro Sistema de Seguridad Social a quienes, pudiendo y queriendo trabajar, pierden su empleo pueden explicarse en razón de los muy relevantes cambios experimentados en el concepto y función de los mecanismos de protección por desempleo. Sin embargo, estos cambios sólo sirven, si es que sirven, para aportar una explicación incompleta y fragmentaria. La inestabilidad normativa del sistema de protección por desempleo, moderada en los años 80 y progresivamente acentuada a partir de 1992, también trae causa y señaladamente, además de en factores de tipo funcional, compartidos con mayor o menor firmeza y resolución por los países de la UE, en una doble serie de razones de carácter interno y de naturaleza funcional y conceptual.

Las causas: la necesidad de acomodación del marco legislativo a las características del mercado español de trabajo...

La primera serie tiene mucho que ver con la singular situación del mercado español de trabajo y, en concreto, con dos de sus elementos más característicos, apreciados en términos de comparación europea: la elevada tasa de paro y la igualmente elevada tasa de temporalidad. Al menos, dos de las principales reformas legislativas en la materia, las llevadas a cabo por la Ley 31/1984, de 2 de agosto, y por el Real Decreto-Ley 1/1992, de 3 de abril (seguido por la Ley 22/1992, de 30 de julio), pueden entenderse en esta clave doméstica; en una clave que perseguirá la continua adaptación del sistema, en la doble vertiente de ingresos y gastos, a la estructura de los trabajadores en situación de paro.

... y la falta de criterios sobre sus funciones y su coordinación con las políticas activas de empleo

La segunda serie de razones, menos visible pero de no menor relevancia, se debe a la ausencia de un marco de criterios y orientaciones políticas firmes y de conjunto sobre la función de la propia protección por desempleo y sobre el modo de engranar de modo armonizado sus distintos y complejos elementos, como pueden ser, por citar algunos de los más significativos, el ámbito subjetivo, la intensidad de la cobertura, la definición de las situaciones legales de desempleo, la coordinación entre los diferentes niveles, contributivo y asistencial, o la dinámica (reconocimiento, suspensión y extinción) de la prestación y del subsidio. Los continuos zarandeos experimentados por la legislación en la materia, sus constantes y, en ocasiones, contradictorias modificaciones - ocho en el período comprendido entre diciembre de 1993 y diciembre de 2002 -, intensas y extensas unas y superficiales y menudas otras, con la consiguiente sucesión de regímenes jurídicos de vigencia fugaz, pueden entenderse como meras respuestas coyunturales a cambios igualmente coyunturales, detectados en el mercado de trabajo. Aquellos zarandeos y estas modificaciones expresan, en lo esencial, un déficit en la elaboración y programación de las políticas de empleo y en la definición de los elementos de comunicación entre sus vertientes activa y pasiva. Las sucesivas reformas recaídas en la protección por desempleo de los trabajadores a tiempo parcial y fijos discontinuos o los diálogos en divergencia mantenidos entre el Real Decreto-Ley 5/2002 y la Ley 45/2002, de 12 de diciembre, corregida parcialmente dieciocho días después por la Ley 53/2002, ilustran de manera ejemplar sobre este modo de afrontar y resolver las políticas pasivas de empleo. Por lo demás, las consecuencias de una legislación de carácter aluvional, a la que ha sobrado bricolaje y faltado diseño, llevan el signo negativo. Al menos por dos motivos. El primero, por haber creado un estado de notable inseguridad jurídica, que ha desorientado a trabajadores y empresarios y multiplicado la litigiosidad en el orden jurisdiccional social. El segundo, por haber complicado la cotidiana gestión administrativa de las prestaciones y subsidios por desempleo, arrojando poco deseables sombras de sospecha sobre su eficiencia.

La adaptación del sistema de protección por desempleo a la evolución del mercado de trabajo, objetivo primordial de los continuos cambios normativos

En términos generales, puede afirmarse con razonable fundamento que la cambiante ordenación jurídica del sistema de protección por desempleo ha respondido a una sencilla lógica: su permanente adaptación, en la doble vertiente de ingresos y gastos, a la evolución del mercado de trabajo. Pese a que los primeros síntomas de crisis económica empiezan a hacerse visibles a principios de los años 70, las primeras reformas de aquél sistema comenzarán a adoptarse a finales de ésta misma década; esto es, en una secuencia temporal coincidente con la gradual y progresiva utilización de la contratación temporal como medida de fomento del empleo y de flexibilidad del marco institucional del mercado de trabajo. Desde entonces y hasta nuestros días, la historia de la

evolución normativa de la protección por desempleo se resume, en gran parte, en la historia de las iniciativas legislativas tomadas para asegurar la solvencia financiera de las políticas pasivas de empleo; solvencia ésta que entra en crisis cuando cambia drásticamente el prototipo de trabajador en paro tomado como referente para la determinación de la extensión subjetiva y del alcance objetivo de la prestación por desempleo. En otras palabras, cuando los tiempos de desempleo son cada vez más dilatados y afectan a mayor número de trabajadores y los tiempos de empleo son, por razón de la temporalidad de los contratos, cada vez más cortos.

Estas iniciativas se han instrumentado a través de dos grandes vías. La primera responde a la concepción más clásica de la protección por desempleo; a aquella que la percibe y trata de manera preferente como una prestación económica del sistema de protección social, dotada de una relativa autonomía respecto de las políticas activas de empleo. La segunda obedece, en cambio, a una noción ya más moderna en la que el desempleo procura integrarse, con mayor o menor acierto, con el conjunto de medidas de impulso y reactivación del empleo.

En la dilatada y azarosa historia de la ordenación jurídica del desempleo, ambas vías de instrumentación de las iniciativas legislativas de readaptación a las transitorias y pasajeras vicisitudes del mercado de trabajo del sistema de protección por desempleo mantienen una relación cronológica; pero sólo en parte. La búsqueda del objetivo de racionalización económica del sistema de protección por desempleo mediante fórmulas de coordinación entre políticas pasivas y activas sucede en el tiempo a las acciones que, con vistas al logro de este mismo objetivo, actúan de manera directa y separada sobre la vertiente pasiva. Sin embargo, la implantación de aquellas fórmulas no sustituirá ni desplazará este tipo de acciones. En el último tramo de aquella historia, una y otra vía tenderán a alternarse y simultanearse e, incluso, a mezclarse y confundirse, no resultando en ocasiones tarea sencilla discernir el modelo al que obedece una concreta medida de reforma de la legislación sobre protección por desempleo.

Restricciones y limitaciones en el acceso y disfrute de las prestaciones por desempleo por los trabajadores temporales

Desde una perspectiva material o de contenidos, las medidas legislativas encuadrables en la primera vía afrontan e intentan resolver los problemas del incremento de los costes de la protección por desempleo mediante el expediente de modificar, en un sentido limitativo o restrictivo, el régimen jurídico anterior de acceso y disfrute de la prestación. Esta vía tendrá su hito normativo más significativo, bien que no único, en el ya citado Real Decreto-Ley 1/1992. En tal sentido la mencionada norma de urgencia llevará a cabo, respecto de la prestación contributiva, las siguientes modificaciones: eleva el período mínimo de cotización que da derecho a la prestación; altera la relación entre los períodos de cotización y los de prestación, abriendo la horquilla entre cotización y duración de la prestación; amplía el margen temporal de cómputo de los períodos de cotización, pasando de cuatro a seis años; cancela la doble valencia de las cotizaciones en los supuestos de reducción de jornada o de suspensión de los contratos y posterior extinción de los mismos y, en fin, reduce los tipos aplicables para determinar la cuantía de la prestación. Este conjunto de cambios, sobre todo el primero, va a afectar de manera más intensa a los trabajadores temporales, cuya protección se desliza en gran parte hacia el nivel asistencial, al quedar condicionado el acceso al nivel contributivo a un período de ocupación superior a doce meses.

El cambio de rumbo de las reformas de 1997: realidad y apariencia

A partir de 1997, las reformas que se introducen sobre la legislación del desempleo cambian de signo, procurando contener o reducir el gasto mediante un cuadro de acciones que actúan en frentes distintos a los de la fijación del nivel de cobertura de la prestación o a la determinación de las

condiciones de acceso y disfrute del derecho. En lo esencial, esos frentes han sido los dos siguientes: elevación del tipo de cotización por desempleo para los contratos temporales y refuerzo de los mecanismos de control del fraude de la protección por desempleo en los casos de contratación temporal. No es cuestión ahora de entrar en el estudio de estas medidas, alguna de las cuales, por otra parte, es objeto de tratamiento específico en otro lugar de este informe. Para cerrar este apartado, bastará con hacer una consideración sobre el sentido de las últimas reformas.

Los cambios legislativos de 2002 han recuperado, al menos en parte, las medidas de contención y reducción del gasto propias de la anterior década, volviendo a endurecer las condiciones y requisitos del derecho a la prestación contributiva y al subsidio asistencial. La reformulación de la noción de colocación adecuada ilustra este retorno, como también ilustra sobre la confusión de técnicas, entremezclando sin la obligada claridad mecanismos de endurecimiento de la prestación con otros que procuran coordinar vertiente pasiva y activa de la política de empleo, la extensión a la protección por desempleo del denominado compromiso de actividad, inicialmente proyectado para actuar en relación con la renta activa de inserción. Con la generalización de este compromiso, el sistema de protección por desempleo se enfoca como conjunto de acciones destinadas no sólo a atender la pérdida del empleo, sino también a realzar los deberes del trabajador de colaborar activamente en su reinserción laboral.

RECUADRO 2

BONIFICACIONES EN LAS COTIZACIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL PARA 2005

Grupo	Porcentaje reducción	Duración bonificación (años)	Duración contrato	Norma
Mujeres 24 meses desde el parto	100	1	Indefinido	Ley 2/2004
Interinos para baja riesgo embarazo o baja maternal	100	Interinidad	Temporal	DA 2ª Ley 12/2001 Art. 18 Ley 39/1999
Mujeres reincorporadas al trabajo tras baja maternal y excedencia por cuidado de hijos Si se transforman en indefinidos	100	1 18 meses	Temporal o indefinido Indefinido	Ley 2/2004
Interinos para sustituir víctimas violencia doméstica	100	Interinidad	Temporal	Ley Orgánica 1/2004
Interinos para excedencia cuidado familiares	95/60/50	1-2-3	Temporal	DA 14ª ET
Perceptores desempleo agrario y renta agraria	90/85	1-2	Indefinido	Ley 2/2004
Sustitución con jubilación 64 años	88	Todo el contrato	Temporal	RD 1194/1985
Minusválidos temporales:				Art. 44.2 Ley 42/1994
a) Hombres	75	Todo el contrato	Temporal	
b) mujeres < 45	80			
c) mujeres > 45	90			
d) si es primer trabajador	100			
Minusválidos indefinidos	70 atep + 3.906	Todo el contrato	Indefinido	7 RD 1451/1983
a) < 45 años	90 atep + 3.906			
b) > 45 años				
Mujeres en ocupaciones subrepresentadas:	35	2	Indefinido	Ley 2/2004
a) seis meses desempleadas	70/60	1-2		
b) > 45 años	70/60	1-2		
Exclusión social	65	2	Indefinido o temporal	Ley 2/2004
Víctimas violencia de género	65	2	Indefinido o temporal	Ley 2/2004
Renta activa inserción				Ley 2/2004
a) Hombres /mayor o menor 55 años	65/45 ó 50	2/resto contrato	Indefinido	
b) Mujeres mayor o menor de 55 años	75/85 ó 90			

Desempleados 55/65 años				Ley 2/2004
a) Hombres	55/50	1-resto contrato	Indefinido	
b) Mujeres	65/60			
Desempleados 45/55 años				Ley 2/2004
a) Hombres	50/45	1-resto contrato	Indefinido	
b) Mujeres	60/55			
Perceptores desempleo reste >1 año				Ley 2/2004
a) Hombres	50/45	1-2	Indefinido	
b) Mujeres	60/55			
Trabajadores fijos > 60 años y 5 antigüedad Idem socios cooperativas	50/80	Resto contrato	Indefinido	Ley 2/2004
Contratos formativos minusválidos	50	Todo el contrato	Temporal	DA 2ª ET
Mujeres 16/45	25	2	Indefinido	Ley 2/2004
Transformación temporales en indefinidos	25	2	Indefinido	Ley 2/2004
Desempleados desde 6 meses				Ley 2/2004
a) Hombres	20	2	Indefinido	
b) Mujeres	30			
Primer asalariado por trabajador autónomo, excepto mujeres 24 tras parto	+ 5		Indefinido	Ley 2/2004
Penados en instituciones penitenciarias	65 %	Todo el contrato	Temporal	DA 30ª LGSS

CONTRATOS INDEFINIDOS REGISTRADOS EN 2004, SEGÚN GRUPO BONIFICADO Y ACOGIDOS A INDEMNIZACIÓN REDUCIDA POR DESPIDO OBJETIVO IMPROCEDENTE

	TOTAL	ACOGIDOS A DESPIDO 45 DÍAS		ACOGIDOS A DESPIDO 33 DIAS	
		INICIALES	CONVERSIONES	INICIALES	CONVERSIONES
TOTAL	1.419.524	566.917	211.485	239.163	401.959
NO BONIFICADOS	726.375	491.649	142.497	44.430	47.799
BONIFICADOS	693.149	75.268	68.988	194.733	354.160
BONIFICADOS POR GRUPO:					
MUJEJERES CONTRATADAS 24 MESES SIG. ALUMBRAMIENTO	2.259	1.182		1.077	
DESEMPLEADOS PERCEPTORES SUBSIDIO REASS	123	64		59	
DESEMPLEADOS PERCEPTORES DE RENTA AGRARIA	43	20		23	
MINUSVALIDOS	13.878	3.326	510	8.438	1.604
MUJERES SUBREPRESENTADAS MAYORES DE 45 AÑOS	1.539	390		1.149	
MUJERES SUBREPRESENTADAS (RESTO)	2.174	538		1.636	
MUJERES SUBPRESENTADAS INSC. 6 O + MESES	631	128		503	
PERSONAS PROBLEM DROGADICCION Y ALCOHOLI	40	15		25	
PERSONAS NO PUEDEN ACCEDER A PRESTACION	154	32		122	

VICTIMAS DE VIOLENCIA DOMÉSTICA	98	41		57	
PERCEPTOR DE RENTAS MINIMAS INSERCIÓN	922	162		760	
PERCEP. RENTA ACTIVA INS. ENTRE 45-55 AÑOS	53	14		39	
PERCEP. RENTA ACTIVA INS. ENTRE 56-65 AÑOS	24	5		19	
PERCEP. RENTA ACTIVA INS. RESTO EDADES	43	25		18	
DESEMPLEADOS MAYORES 55 Y HASTA 65 AÑOS	23.991	3.080		20.911	
DESEMPLEADOS MAYORES 45 Y HASTA 55 AÑOS	65.523	6.732		58.791	
DESEM.PERC.PREST.SUB.RESTA MENOS 1 AÑO	2.565	1.545		1.020	
MUJERES DESEMPLEADAS ENTRE 16 Y 45 AÑOS	146.603	55.558		91.045	
CONVERSIONES	421.034	0	68.478	0	352.556
TRABAJADORES INSCRITOS OE 6 O + MESES	11.444	2.410		9.034	
MENORES INTERNOS INCL. LEY ORG. 5/2002	8	1		7	
JOVENES PROCED. INSTITUC. PENITENCIARIAS	63	24		39	
INTERNOS DE CENTROS PENITENCIARIOS	131	86		45	

III. Evolución general y sectorial del mercado de trabajo

1. Introducción

El Gobierno, las organizaciones sindicales y las organizaciones empresariales firmantes de la Declaración para el Diálogo Social reconocen que “el mercado de trabajo español tiene un doble problema: insuficiente volumen de empleo y alto nivel de temporalidad”. También reconocen que “el cumplimiento de la Estrategia Europea define como una prioridad absoluta de las políticas sociales y laborales el aumento del empleo y de la participación en el mercado de trabajo. Y, junto a ello, deben promoverse con similar intensidad acciones dirigidas a favorecer el empleo de los jóvenes, de los trabajadores de edad avanzada, de personas con discapacidad y de otros colectivos con mayores dificultades de inserción laboral”.

El punto de partida: insuficiente volumen de empleo y alta temporalidad

Estas apreciaciones constituyen un buen punto de partida para el diagnóstico de la situación actual del mercado de trabajo. Por lo que se refiere al “insuficiente volumen de empleo”, la intensa creación de empleo experimentada desde mediados de la década de 1990 ha permitido reducir el déficit de empleo de la economía española con respecto a la de otros países de nuestro entorno, pero todavía la proporción de la población española en edad de trabajar que tiene un puesto de trabajo remunerado es inferior a la media de la de la UE-15 y está muy lejos de satisfacer los objetivos de la Estrategia Europea de Empleo. Además, esta intensa creación de empleo hay que relacionarla con un contexto demográfico caracterizado por un aumento notable de la oferta de trabajo originado por la mayor participación laboral femenina y la aceleración de los flujos inmigratorios.

Por otra parte, aún cuando la tasa agregada de ocupación ha experimentado un aumento apreciable, estas ganancias de empleo no se han distribuido por igual entre todos los grupos de población y todavía existen notables diferencias entre ellos, de forma que las mujeres, los jóvenes y las personas de menor nivel educativo y con menores cualificaciones profesionales tienen unas tasas de ocupación muy inferiores a la tasa de ocupación agregada.

Por lo que se refiere a la alta temporalidad, la tendencia de la tasa de temporalidad durante los últimos años ha sido ligeramente descendente, pero sigue teniendo niveles muy superiores a los de la media de UE-15, sin que el mayor peso de determinadas ramas de actividad en las que el empleo estacional es más significativo (agricultura, construcción, turismo, etc.) pueda explicar esta divergencia. Y, al igual que ocurre con la tasa de ocupación, existen considerables diferencias en la tasa de temporalidad por grupos de población, ramas de actividad y zonas geográficas, de forma que, *grosso modo*, los mismos grupos de población que soportan las menores tasas de ocupación también sufren las mayores tasas de temporalidad.

...sin olvidar el problema de la desaceleración de la productividad.

Junto a estos problemas, cabe destacar la negativa evolución del crecimiento de la productividad desde mediados de la década de 1990. La calidad del empleo depende en última instancia de la productividad. Por ello, la generación de más y mejores empleos pasa ineludiblemente por la reversión de la tendencia negativa del crecimiento de la productividad de los últimos años.

2.- El contexto demográfico

La población en edad de trabajar ha crecido a una tasa muy superior a la del conjunto de la UE-15...

Entre 1992 y 2003, en España la población en edad de trabajar (de 15 a 64 años) ha pasado de 25,8 a 27,8 millones de personas, lo que supone una tasa anual media de crecimiento del 0,7% cifra que es, aproximadamente, el doble de la correspondiente a la de la UE-15. Según los datos del Padrón Municipal, a 1 de enero de 2003, la población de 15-64 años era incluso superior: 29,4 millones de personas. A principios de 2005, es más que probable que esa cifra haya rebasado los 30 millones.

...a pesar de la disminución del tamaño de las nuevas cohortes que entran en el mercado de trabajo. Dicho crecimiento se debe, casi en su totalidad, a la llegada de inmigrantes.

Este crecimiento se ha producido a pesar de la disminución del tamaño de las nuevas cohortes que han llegado a la edad de trabajar y se debe a la intensísima aceleración de los flujos de inmigrantes, especialmente en los últimos años. Alrededor de un 90% del crecimiento de la población experimentado en la última década en España se debe a la inmigración y solo un 10% se debe al crecimiento vegetativo de la población. Mientras que la población extranjera residente en España a mediados de la década de 1990 suponía alrededor del 1%, en la actualidad esa cifra supera el 7% (la cifra sería algo superior si consideráramos como inmigrantes a los nacidos en el extranjero, aunque tengan nacionalidad española). La población extranjera residente en España tiene un peso superior a la media en Madrid y en el Este de la península, donde ya supera el 10% de la población total. Más de un 60% de los inmigrantes que actualmente residen en España llegaron a nuestro país después de 1995 y alrededor del 60% de ellos tienen entre 20 y 44 años.

3. La situación laboral de la población residente en España

Se han reducido notablemente las diferencias en tasas de ocupación, de actividad y de desempleo con respecto a la media de la UE-15...

Según los últimos datos de Eurostat, la oficina estadística de la Unión Europea, en 1992 la tasa de ocupación (el cociente entre el empleo y la población de 15-64 años)⁵ de la economía española era del 49,0%, más de doce puntos inferior a la del resto de la UE-15 (62,7%). En 2003 esta diferencia se había reducido a 5 puntos porcentuales (59,7% en España frente al 64,9% en el resto de la UE-15). Detrás de esta evolución hay una reducción de las diferencias de participación laboral y de desempleo con respecto a la UE-15. La tasa de actividad (medida en relación con la población de 15-64 años) ha pasado del 58,1% en 1992 al 67,3% en 2003, siendo del 68,2 y del 70,2% en el resto de la UE-15, respectivamente. La tasa de desempleo ha pasado del 15,6% en 1992 al 11,4% en 2003, mientras que en el resto de la UE-15 durante el mismo periodo pasó del 8,2% al 7,7%. El descenso en España fue mayor si se tiene en cuenta la crisis de 1992-94, que llevó la tasa de desempleo (medida con criterios homogéneos a los anteriores)

⁵ Como se sabe, en España la edad legal mínima para trabajar es de 16 años; sin embargo, los objetivos de la Estrategia Europea de Lisboa y las estadísticas publicadas por Eurostat suelen hacer referencia a la población de 15-64 años. Esa es la razón por la que se usa esa población como referencia. Todos los datos mencionados en este apartado provienen del informe *Employment in Europe Report*, publicado en noviembre de 2004 por la Comisión Europea.

a superar el 20% en 1994. Por otra parte, la cifra de 2003 no es estrictamente homogénea con las anteriores, debido al cambio de definición introducido en 2002; con criterios metodológicamente comparables, la tasa en 2003 se situó en torno al 13 por ciento.

En definitiva, las diferencias entre España y el resto de la UE-15 en cuanto a tasa de ocupación, tasa de actividad y tasa de desempleo se han reducido, pero siguen siendo sustanciales.

...si bien todavía se está muy lejos de alcanzar los objetivos de la Estrategia Europea de Empleo y hay razones fundadas para dudar de que el crecimiento del empleo de la última década pueda proseguir al mismo ritmo.

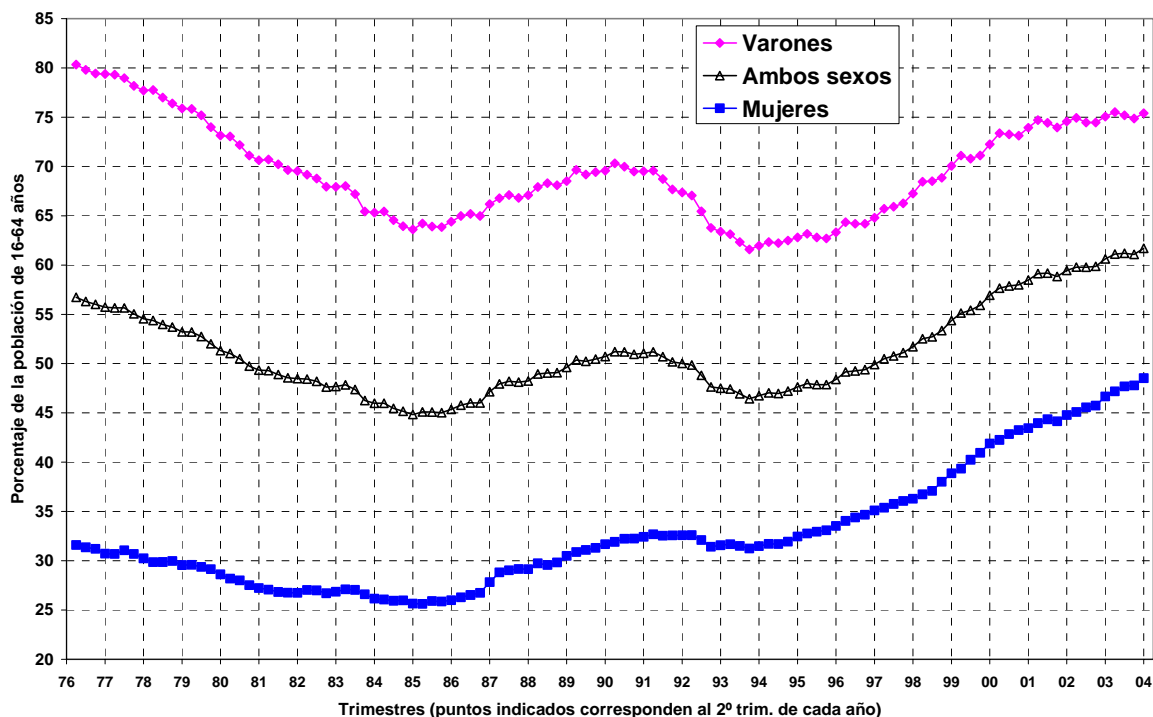
A pesar de esta evolución favorable, las tasas de ocupación en España están todavía lejos de alcanzar los objetivos fijados por la Estrategia Europea de Empleo para el año 2010. Para alcanzar la tasa del 70% fijada como objetivo para la población de 15-64 años, la tasa global debería crecer al mismo ritmo que el experimentado en los últimos 6 años (en que ha crecido aproximadamente 10 puntos). Y lo mismo puede decirse de la tasa de ocupación femenina, que se sitúa actualmente (2004) en el 47,5% y ha crecido 12 puntos en los últimos seis años, por lo que casi llegaría al objetivo del 60% si se mantuviera el mismo ritmo de esos seis años. Existe un consenso bastante general, sin embargo, de que mantener los fuertes ritmos de crecimiento de los últimos años será muy difícil. El modelo de crecimiento del empleo basado en la construcción y el turismo parece estar en vías de agotamiento, no sólo por los problemas de falta de demanda sino también por el elevado coste medioambiental que comporta. Las persistentes diferencias de inflación con respecto al resto de la UE-15 implican una pérdida de competitividad que puede acabar provocando una disminución de la actividad y del empleo. Si se quiere seguir aumentando el volumen de empleo, es necesario buscar una nueva senda de crecimiento.

Por lo que se refiere a las diferencias entre distintos grupos de la población, la población femenina y la juvenil siguen soportando tasas de empleo muy bajas...

La comparación de tasas de ocupación y de desempleo entre distintos grupos de la población también permite poner de manifiesto ciertas características de la situación del empleo y desempleo de la economía española. Las tasas de ocupación juvenil (de 16 a 24 años) españolas en relación con las de la UE-15 son menores en 3 puntos porcentuales, para los varones, y en 9 puntos porcentuales, para las mujeres, lo que se explica en buena medida por la mayor dedicación de nuestros jóvenes a los estudios. En lo que se refiere a la población de 25 a 54 años, mientras la diferencia es solo de 0,4 puntos porcentuales para los varones, se eleva a casi 9 puntos porcentuales para las mujeres, aunque la tasa femenina ha crecido mucho, como ya se ha hecho notar.

La evolución del empleo femenino ha sido positiva en estos últimos tiempos, como indica el gráfico 1, que muestra la evolución de la tasa de ocupación (referida a la población de 16-64 años) desagregada por género. La tasa de ocupación femenina ha aumentado 18 puntos entre 1994 y 2004, frente a los 12 en que ha aumentado la masculina. Con todo, todavía está lejos de la tasa fijada como objetivo en la Estrategia Europea del Empleo. Por otra parte, el peso de las mujeres en el empleo total ha pasado del 33,8 al 39,1 por ciento, pero todavía está lejos de alcanzar una situación paritaria.

Gráfico 1.- Tasa de ocupación de la población de 16 a 64 años en España, por sexo, 1976-2004 (Fuente: EPA, datos reponderados)



...y también el desempleo se distribuye de forma muy desigual entre los diversos grupos de población, según su edad, sexo y lugar de residencia.

Los jóvenes menores de 25 años representan actualmente el 20% del desempleo total, mientras que las mujeres de 25 a 54 años representan otro 43% y los hombres de 25 a 44 el 22%. Las tasas de paro de los más jóvenes son las más altas cuando se calculan con respecto a la población activa (menos del 30% en el caso de los hombres y el 45% en el caso de las mujeres), si bien estos datos deben matizarse por el fuerte descenso de estas tasas en los últimos diez años (unos 15 puntos en ambos casos) así como por las elevadas tasas de escolarización de estos grupos, que hacen que las tasas de paro calculadas con respecto a la población total sean mucho menores (menos del 10 por ciento para los menores de 20 años, pero del 13 y 17% para los hombres y las mujeres respectivamente de 20-27 años).

Los datos de empleo y desempleo también son muy diferentes cuando se analizan por Comunidades Autónomas. Existen unas notables diferencias entre las tasas de paro y, aunque las regiones con mayor tasa de paro han tendido, en promedio, a generar algo más de empleo, no ha sido suficiente para reducir de forma significativa las diferencias. Mientras que en Andalucía y Extremadura la tasa de paro supera el 15% de la población activa, en otras regiones como Baleares, Aragón, La Rioja o Navarra apenas llega al 5%.

Desde el punto de vista de la tasa de ocupación, sólo las cuatro comunidades autónomas anteriores, junto a Cataluña y Madrid, se acercan al 65% y podrían llegar al objetivo del 70% para el año 2010. En el otro extremo, además de Andalucía y Extremadura, también en Asturias, Canarias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Galicia y Cantabria, las tasas apenas superan el 55%.

4. La temporalidad

La tasa de temporalidad sigue siendo muy elevada...

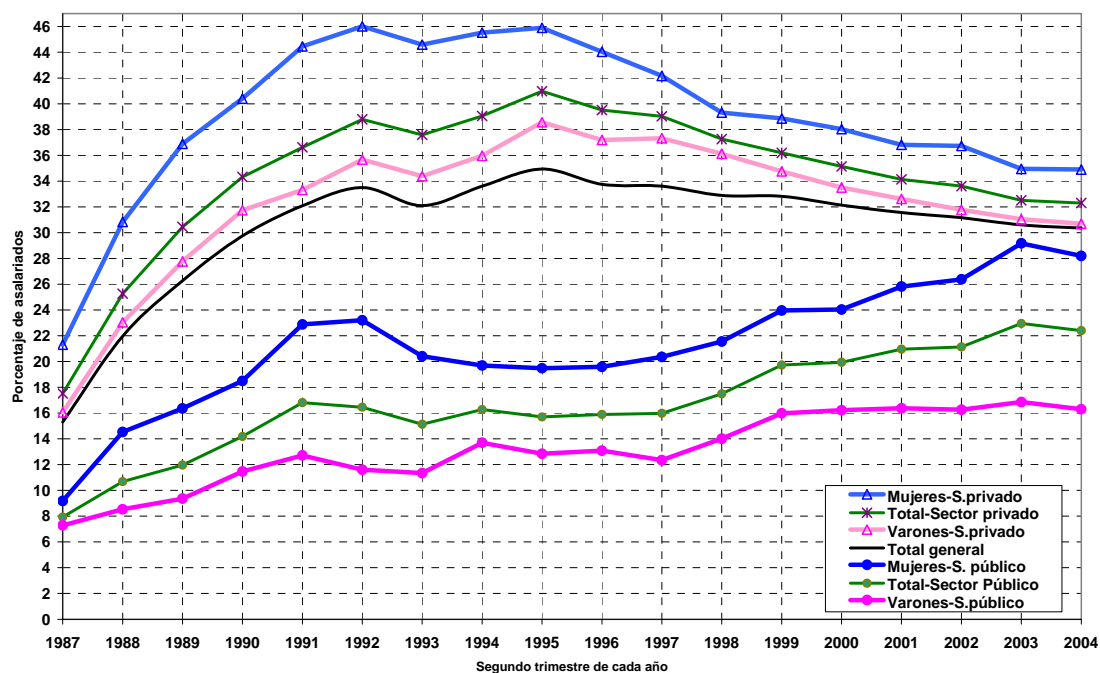
Si la evolución del empleo, con sus debilidades, ha situado a la economía española en una situación más próxima a la de los demás países europeos y al posible cumplimiento de los objetivos de la Estrategia Europea del Empleo, la evolución de la temporalidad ha sido mucho menos satisfactoria. En efecto, aunque entre 1994 y 2004 el número de asalariados con contrato indefinido aumentó en casi 3,6 millones, el número de los que tenían un contrato temporal aumentó en 1,2 millones, llegando a superar los 4,2 millones en 2004, por lo que el porcentaje que representaban con respecto al empleo asalariado total sólo disminuyó en algo más de 3 puntos.

El gráfico 2 representa la evolución de la proporción de asalariados que tienen un contrato temporal, desagregada por sexo y separando el sector público y el privado. Como puede observarse, la tasa global (línea suavizada del gráfico, señalada como "total general") aumenta muy deprisa hasta finales de 1988 y crece más moderadamente hasta 1995, con un leve receso en 1993. A partir de 1995 desciende de forma suave pero persistente, hasta acercarse a la barrera del 30 por ciento en 2004, aunque sin rebasarla.

...aunque ha disminuido algo en los últimos años.

En las variaciones de la tasa de temporalidad inciden factores cíclicos y estructurales. Por lo que se refiere a fluctuaciones cíclicas, en momentos de expansión económica, cuando aumentan las contrataciones y en la medida en que las empresas perciban que el aumento de la actividad es transitorio, cabría esperar que aumente la tasa de temporalidad. Por el contrario, en las recesiones, cuando aumentan las bajas, cabría esperar que la tasa de temporalidad disminuyera, puesto que el peso de los trabajadores temporales en dichas separaciones es mayor. No es esto, sin embargo, lo observado en el mercado de trabajo español desde mediados de la década de los años ochenta, con aumentos de la tasa de temporalidad durante la expansión económica de la segunda mitad de los 1980, escasa disminución durante la recesión de principios de los noventa y una disminución más moderada durante el periodo de creación de empleo desde mediados de los años 1990. Cabe pensar que esta evolución responde fundamentalmente a cambios "estructurales" y a la dinámica del proceso de ajuste hacia valores de equilibrio de la tasa de temporalidad que han cambiado por las sucesivas reformas del sistema de contratos.

Gráfico 2. Tasa de temporalidad por sexo y sector público/privado, 1987-2004 (Fuente: EPA, datos reponderados)



La temporalidad afecta más a las mujeres que a los varones...

En el gráfico 2 se presentan también por separado los datos correspondientes a los hombres y a las mujeres, y se distingue entre el sector privado y el sector público de la economía. En cuanto a las diferencias entre hombres y mujeres, es notable el hecho de que la temporalidad femenina es claramente superior a la masculina, si bien las dos tasas han tendido a acercarse en los últimos años. La evolución de la temporalidad femenina es interesante, por ser más acusada tanto en sentido ascendente como en sentido descendente. Los datos parecen avalar la interpretación anterior del cambio estructural con el añadido de un "sobreajuste" en la primera fase, posteriormente corregido. En efecto, un análisis de la evolución de la tasa de temporalidad femenina desagregada por sectores, para ver si el descenso tiene relación con el mayor acceso de las mujeres a sectores en los que es mayor la proporción de empleos indefinidos, indica que la disminución de la tasa de temporalidad femenina dentro de los sectores es la que explica la disminución y que el cambio sectorial del empleo femenino habría, de hecho, elevado ligeramente la tasa de temporalidad.

...y ha seguido tendencias marcadamente diferentes en el sector privado y sector público desde mediados de la década de 1990...

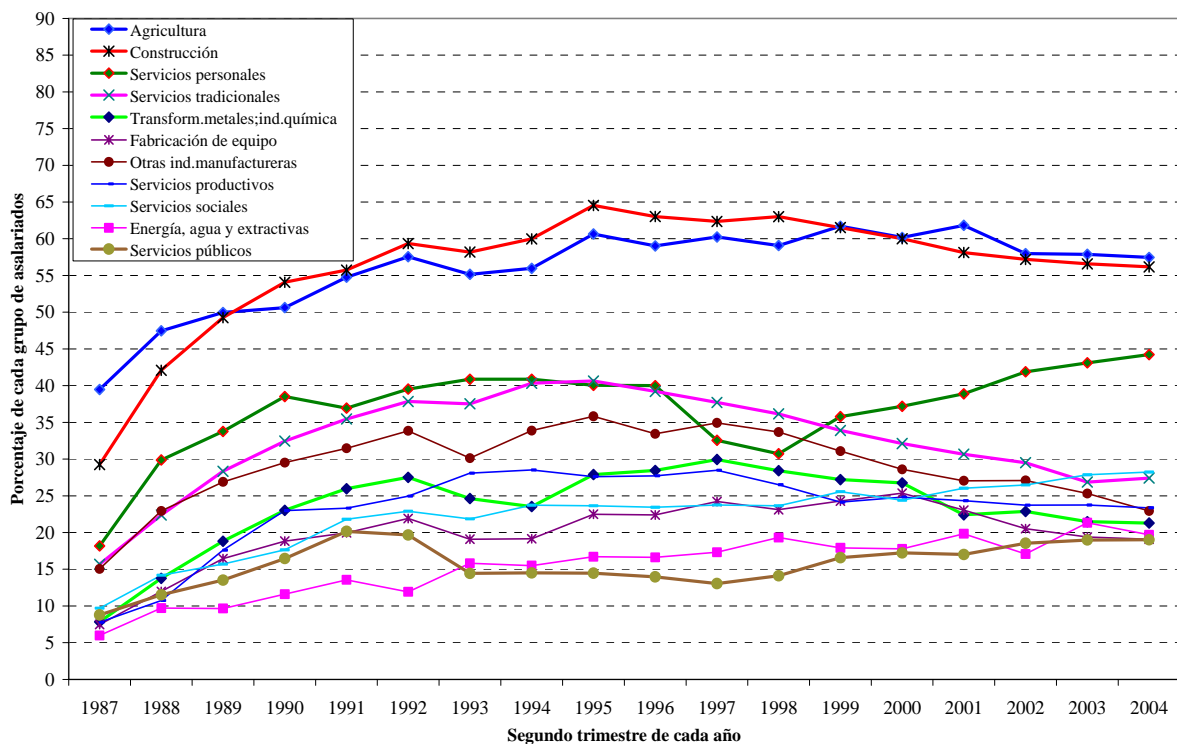
Por otra parte, el descenso de la temporalidad registrado desde 1995 ha sido más acusado en el sector privado de la economía y ha sido el sector público el que ha impedido que ese descenso se tradujese en una mayor reducción de la temporalidad global. La tendencia ascendente ha sido especialmente visible en el caso de las mujeres y, sobre todo, desde 1998. Dentro del sector público, destacan por su mayor crecimiento la administración local (en 1987-1991 y 1997-1999), las empresas públicas (1997-2000) y las administraciones central y autonómica, que crecen más suavemente, con una cierta aceleración a partir de 1998. Con todo, la tasa de temporalidad sigue siendo más baja en el sector público que en el privado, si bien con grandes diferencias en los distintos niveles: es relativamente baja en la administración central y se acerca a los niveles del

sector privado en las administraciones locales, situándose las administraciones autonómicas en niveles intermedios. El sector público sanitario es uno de los más afectados por la temporalidad. Debe señalarse también que los niveles de temporalidad alcanzados en el sector público español son muy superiores a los valores medios observados en la Unión Europea.

...así como en los distintos sectores...

La temporalidad, siendo superior al 20 por ciento en todos los sectores de la economía, es todavía mayor en algunos, como la agricultura o la construcción, en los que supera el 55 por ciento, si bien con una cierta tendencia descendente, como se observa en el gráfico 3. Los servicios personales es el sector cuya tasa de temporalidad más ha tendido a crecer en los últimos años, lo cual se debe al crecimiento de la temporalidad en el sector de servicio doméstico que, en 2004, supera el 50 por ciento; es decir, se sitúa en un nivel casi igual al de la agricultura y la construcción. En los demás sectores, la tasa de temporalidad está más concentrada, situándose entre el 19 y el 28 por ciento, una horquilla sensiblemente inferior a la que existía unos años antes: en 1995, excluyendo la agricultura y la construcción, la tasa de temporalidad variaba entre el 15 y el 40 por ciento. La reducción de las diferencias sectoriales, aunque sin un notable descenso general, es una de las características más destacadas de la evolución de la temporalidad en España en los dos últimos lustros.

Gráfico 3. Tasa de temporalidad por ramas de actividad, 1987-2004 (Fuente: EPA, datos reponderados)



...ocupaciones y tipos de jornada...

La temporalidad afecta en mayor medida a las personas que tienen un menor nivel de estudios. Mientras que se sitúa en torno al 25 por ciento en el caso de los que tienen estudios universitarios, llega al 35 por ciento en el caso de las personas que sólo tienen estudios primarios y supera el 45 en el caso de las personas que son analfabetas o no tienen estudios. Las ocupaciones que requieren un mayor grado de cualificación también tienden a ser las que

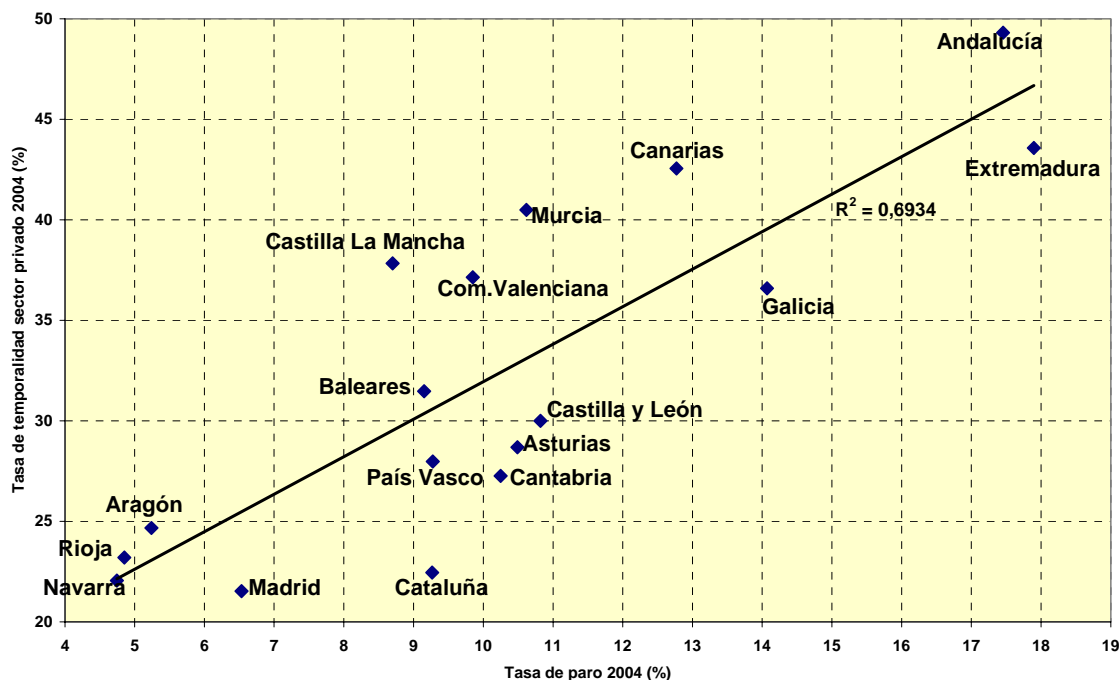
menores tasas de temporalidad exhiben. Los puestos de trabajo no manuales cualificados (profesionales y técnicos) tienen una tasa de temporalidad del 20 por ciento, mientras que la cifra se sitúa en cerca del 45 por ciento en el caso de los trabajadores manuales poco cualificados. Los análisis econométricos más complejos indican que estas diferencias no se deben a otros factores, como la rama de actividad o las características personales de los trabajadores, sino que son relevantes por sí mismas.

La temporalidad es mucho más acusada entre los trabajadores a tiempo parcial, definido éste en función del número medio de horas que el trabajador realiza habitualmente. La temporalidad ha tendido a disminuir entre los que trabajan 40 horas y ha aumentado entre los que trabajan entre 31 y 39 horas (que son las jornadas prevaletientes en el sector público). Estos últimos siguen siendo los que tienen tasas de temporalidad más bajas (inferiores al 25 por ciento), mientras que los que trabajan 40 horas o más tienen tasas del 30 por ciento, y los que trabajan entre 15 y 29 superan el 50% y los que trabajan menos de 15 horas llegan al 60%.

... y también por Comunidades Autónomas, en este caso relacionadas con algunas variables económicas básicas.

En cuanto a las diferencias de temporalidad por Comunidades Autónomas, el gráfico 4 analiza un elemento que podría explicar esas diferencias: la tasa de paro. En dicho gráfico se observa que existe una clara correlación positiva entre la tasa de temporalidad en el sector privado y la tasa de paro en las comunidades autónomas españolas (el coeficiente de determinación alcanza un valor del 70 por ciento). Sin embargo, un análisis más detenido revela que en realidad pueden distinguirse tres grupos de comunidades: las de temporalidad alta, Andalucía, Extremadura, Canarias y Murcia, en las que la tasa de temporalidad supera el 40 por ciento y entre las cuales existe una mucho mayor diferencia en tasa de paro que en tasa de temporalidad; las regiones de temporalidad baja, Rioja, Navarra, Madrid y Cataluña, entre las que la relación casi parece negativa; y el resto de comunidades, intermedias, entre las que la relación apenas es perceptible.

Gráfico 4. Tasa de temporalidad en el sector privado y tasa de paro, por Comunidades Autónomas, 2004 (Fuente: EPA, datos reponderados)



En relación con las diferencias regionales de tasas de temporalidad, un reciente estudio encuentra que las principales variables que las explican son los costes laborales unitarios y una variable constante para cada comunidad autónoma que recoge la especificidad o idiosincrasia de cada una de ellas. Según este estudio, cuanto mayor es el coste laboral unitario (que no es otra cosa que el cociente entre los salarios y la productividad) mayor es la tasa de temporalidad. Otros análisis confirman estas ideas, descartando la influencia de la estructura productiva sectorial como elemento explicativo de las diferencias de temporalidad entre las distintas comunidades autónomas.

La temporalidad en España es muy superior a la observada en otros países europeos...

Los datos provenientes de la Encuesta Europea de Fuerzas de Trabajo indican que las tasas de temporalidad existentes en la economía española son muy superiores a las existentes en otros países europeos. En 2003, la tasa de temporalidad en el conjunto de la UE era del 17,1% (15,6% excluyendo a España); pero era del 12,8% en la UEM (10,8% excluyendo a España). En España, por comparación, la cifra era del 30,6%.

Las comparaciones de tasas de temporalidad deben hacerse con cuidado, porque el significado jurídico y social de lo que significa tener un contrato temporal es variable entre unos países y otros; como también lo es el significado de los contratos indefinidos (o "permanentes" como dicen los anglosajones). Francia e Italia, los países más próximos a España, cultural y jurídicamente hablando, tienen unas tasas similares a la media europea (algo más alta en Francia, 13%, y algo más baja en Italia, 10%).

...y no parece que la explicación tenga que ver principalmente con la estructura sectorial.

Igual que las diferencias regionales de temporalidad no pueden explicarse por las diferentes estructuras productivas existentes en las distintas CC.AA., tampoco las diferencias internacionales pueden explicarse por las diferentes estructuras productivas existentes en España y en otros países. Ya se han mencionado las diferencias existentes en cuanto al sector público; y también pueden mencionarse diferencias igualmente significativas en otros sectores más característicamente temporales como la construcción. Un análisis global realizado desagregando el empleo por sectores, similar al mencionado en la evolución de la tasa de temporalidad femenina y en el estudio de las comparaciones entre comunidades autónomas, revela que el componente sectorial explica una parte minoritaria de las diferencias existentes.

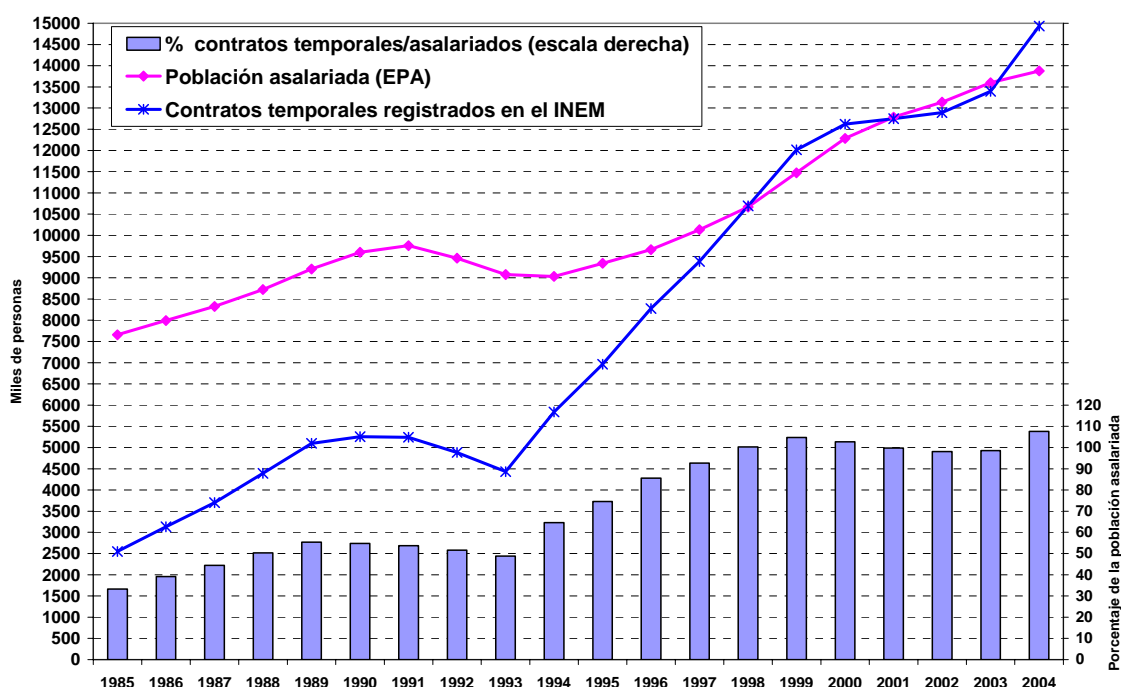
5. Flujos de entrada y salida del mercado de trabajo

La evolución del mercado de trabajo presentada en los apartados anteriores debe completarse con un análisis de los flujos de entrada y salida del mercado; es decir, de las altas y las bajas en el empleo. Se analiza en primer lugar la evolución del número de contratos firmados así como la composición por tipo de contrato; a continuación, las salidas del empleo por despidos y por otras causas.

La rotación en el mercado de trabajo ha seguido una clara senda ascendente...

La rotación laboral, aproximada por el porcentaje que representan los contratos temporales con respecto al número de asalariados existente, ha seguido una senda fuertemente ascendente desde 1994 hasta 2000 (gráfico 5); tras un breve receso entre ese año y 2003, ha retomado la senda ascendente anterior en 2004. En este último año, se registraron en las oficinas de empleo en promedio 105 contratos por cada 100 asalariados. Este indicador es interesante porque permite poner en perspectiva la evolución del número total de contratos temporales registrados.

Gráfico 5. Evolución del número total de contratos temporales, 1985-2004 y tasa de rotación (% de temporales sobre asalariados) (Fuente: estadística de contratos del INEM y asalariados EPA, cifras reponderadas)



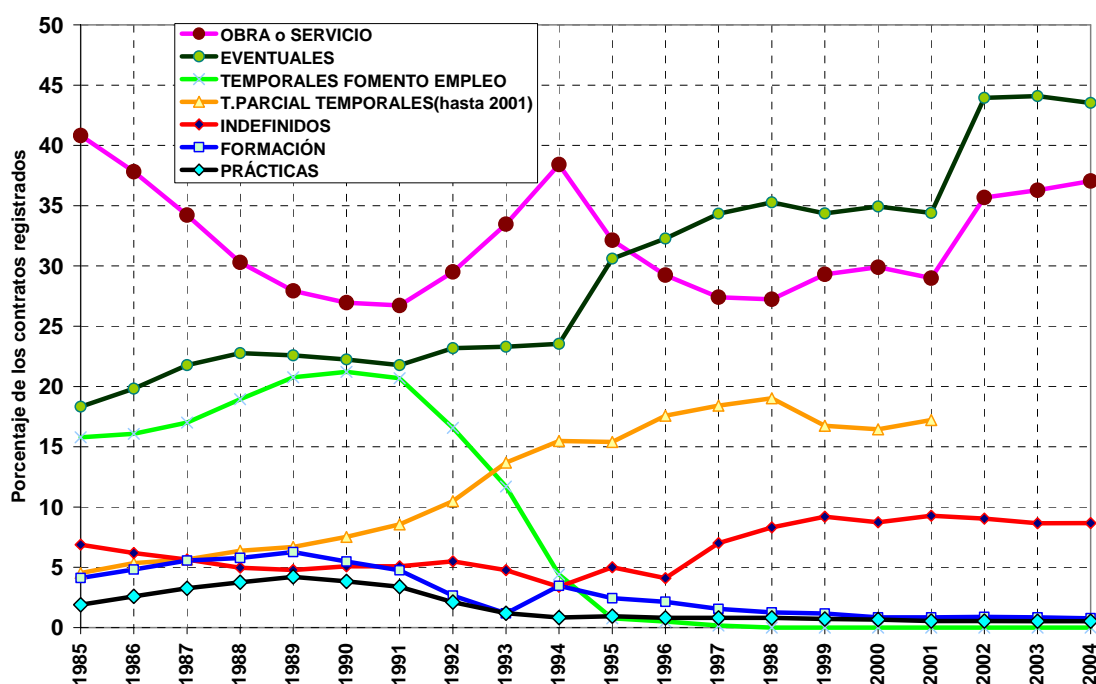
... y la contratación temporal ha mantenido su ritmo de aumento y ha seguido siendo la dominante...

Estos contratos temporales aumentaron fuertemente entre 1985 y 1989 (se duplicaron, alcanzando los 5 millones) y se estabilizaron, disminuyendo en 1992 y 1993, lo que podría imputarse a la crisis de esos años. Sin embargo, en 1994, en plena crisis (ese año la tasa de desempleo alcanzó el nivel más alto de los últimos treinta años), inician una senda ascendente en la que el número total casi se triplica en siete años, con un aumento superior al 10 por ciento en el último año (2004), en el que casi se alcanza la cifra de 15 millones de contratos temporales.

Esa tendencia creciente indica que la duración media de los contratos tendió a disminuir. De hecho, una proporción muy elevada de los contratos temporales cuya duración se conoce tiene una duración muy reducida. Así, en 2004, más de la cuarta parte de los contratos eventuales por circunstancias de la producción firmados tuvo una duración inferior a los 7 días y más de la mitad una duración inferior a 1 mes.

El gráfico 6 presenta la distribución de los contratos registrados en el INEM según el tipo de contrato (los datos detallados se presentan en el Anexo estadístico de este capítulo). En dicho gráfico se aprecia el auge (hasta 1991) y declive posterior del contrato temporal de fomento del empleo. También se observan indicios de que ese declive dio lugar a un aumento del peso de los contratos de obra o servicio determinado hasta 1994, aunque desde 1995 son los contratos eventuales por circunstancias de la producción los que mayor peso tienen en la contratación. No obstante, en los últimos años parecen recobrar mayor relevancia los contratados de obra o servicio determinados. Los contratos formativos, que tuvieron algún peso en los últimos años de la década de 1980 y principios de la de 1990, prácticamente han desaparecido de la escena desde 1995.

Gráfico 6-. Distribución de los contratos registrados en los servicios públicos de empleo, según algunos tipos de contratos, 1985-2004 (Fuente: Anuario de estadísticas laborales)



... a pesar del fuerte aumento experimentado por el número de contratos indefinidos en los últimos años...

Por último, los contratos indefinidos, que en el periodo 1985-1996 representaron en torno al 5% del total de los contratos, elevaron su peso en la contratación total en los años siguientes a la reforma de 1997, estabilizándose en una cifra cercana al 10 por ciento desde 1999.

Este porcentaje puede tildarse de "pequeño". Sin embargo, como ponen de manifiesto los datos del cuadro 1, detrás de estos porcentajes hay cifras considerables de contratos indefinidos. Entre 1996 y 1999, el número de contratos indefinidos se multiplicó por 4, pasando a una cifra superior a 1,2 millones; esta cifra ha seguido un suave ascenso a partir de esa fecha hasta 2003 en que llegó a ser de 1,34 millones, y ha dado un salto mucho mayor en 2004, en que se ha quedado muy cerca del millón y medio (1,49 millones). En total, en los cinco años comprendidos entre 2000 y 2004, se han firmado en España un total de 6,66 millones de contratos, lo que representa una cifra cercana al 70 por ciento del número de trabajadores con contrato indefinido existente en el último año según los datos de la Encuesta de Población Activa.

Cuadro 1. Evolución de los contratos registrados por modalidad, 1989-2004 (Fuente: INEM y Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín de estadísticas laborales*, varios números)

	TOTAL CONTRATOS	INDEFINIDOS					TEMPORALES
		TOTAL	ORDINARIO	TIEMPO PARCIAL	FOMENTO		
					Iniciales	Conversión	
1989	5.356.732	256.805	242.355		14.450		5.099.927
1990	5.303.442	281.014	268.203		12.811		5.022.428
1991	5.281.516	280.528	269.154		11.374		5.000.988
1992	5.156.795	284.742	250.427		13.267	21.048	4.872.053
1993	4.654.787	222.240	178.391		12.927	30.922	4.432.547
1994	6.040.602	204.288	152.523		19.426	32.339	5.836.314
1995	7.330.094	367.047	212.826	112.854	14.304	27.063	6.963.047
1996	8.627.547	354.372	204.235	109.991	13.718	26.428	8.273.175
1997	10.093.565	707.481	162.461	123.178	135.791	286.051	9.386.084
1998	11.663.279	970.964	178.033	147.410	331.841	313.680	10.692.315
1999	13.235.327	1.218.264	220.789	197.607	389.539	410.329	12.017.063
2000	13.828.919	1.208.414	313.869	237.741	437.178	219.626	12.620.505
2001	14.056.484	1.304.087	318.478	243.518	269.491	472.600	12.752.397
2002	14.179.248	1.282.960	434.341	--(a)	308.865	539.754	12.896.288
2003	14.668.063	1.269.768	423.732	--(a)	292.213	553.823	13.398.295
2004	16.278.100	1.419.718	491.648	--(a)	314.626	613.444	14.931.066

(a): Desde 2002, los contratos a tiempo parcial dejan de ser una categoría estadística independiente y pasan a contabilizarse en función del tipo al que pertenecen.

... lo que indica que los contratos indefinidos no son totalmente estables.

Los datos anteriores indican que los contratos indefinidos no son demasiado estables. En efecto, de los 6,66 millones de contratos firmados entre 1999 y 2004, se estima que sólo había en vigor 3,55 millones cinco años más tarde⁶. Estas cifras coinciden con los estudios de duración de los contratos indefinidos realizados con los datos de contratos y prestaciones del Servicio Público de Empleo Estatal (antes INEM)

En cuanto a las salidas del empleo...

En los desarrollos anteriores, ya se ha razonado que los contratos indefinidos no parecen muy estables: se ha firmado un número considerable, pero muchos de ellos no han conseguido llegar a los cinco años de vida. Eso implica que ha habido un número notable de bajas o salidas del empleo.

Las más interesantes, desde el punto de vista de la flexibilidad y la seguridad, son las bajas por despido. Los datos sobre los despidos son difíciles de compilar, debido a que se producen por una variedad de vías que recogen informaciones y publican estadísticas cuyo criterio no es siempre homogéneo. Desde hace algunos años, existe una fuente alternativa para obtener una aproximación al número de despidos: se trata de las altas en el sistema de prestaciones por desempleo, que se clasifican según la causa del derecho que las genera. Los únicos despidos que no se recogen en esa fuente son los correspondientes a personas que pierden su empleo tras un proceso de despido y acceden directamente a otro sin pasar ni un solo día por el sistema de prestaciones. La comparación de las cifras de despidos totales realizados a través de las vías administrativas (conciliación, mediación y arbitraje, tribunales de lo social y expedientes de regulación de empleo) y las altas en el sistema de prestaciones indica que las cifras totales son muy similares, aunque existen discrepancias sobre todo en lo que se refiere a las conciliaciones (que desaparecen si se incluyen entre ellas las altas de "despido objetivo").

Lo interesante de la fuente de datos de prestaciones es que es la única que permite tener una idea del número de despidos tramitados al amparo de la nueva Ley 45/2002, que no pasan por ninguna instancia administrativa. El cuadro 2 presenta los datos para el periodo 1998-2004. Como referencia, el cuadro también incluye el número de despidos registrados en las estadísticas procedentes de fuentes administrativas (servicios de mediación, arbitraje y conciliación y tribunales de lo social).

... el número de despidos ha aumentado de forma notable en los últimos años...

Los datos compilados de esta manera, indican que el número de despidos ha aumentado de forma muy notable en los últimos años. En 2003 y 2004, se puede estimar que hubo más de 400 mil despidos en España, cifra que casi duplica la registrada en 1998. Es cierto que la tendencia alcista se inició en 1999, pero claramente se aceleró en 2002 y 2003, lo que debe ponerse en

⁶ Esta cifra de 3,55 millones es el número de trabajadores con contrato indefinido cuya antigüedad en 2004 era igual o inferior a 5 años. Se pueden hacer algunas salvedades a este cálculo. En primer lugar, no todos los asalariados con contrato indefinido recogidos por la EPA provienen de contratos registrados en los servicios públicos de empleo: de los 3,55 millones de indefinidos habría que restar los funcionarios ingresados en los últimos cinco años y los contratados indefinidos no registrados, contratados en ese periodo y cuyo contrato siguiera en vigor. De otro lado, es probable que la EPA subestime el número total de ocupados y también de indefinidos (en 2005 se van a corregir todas las cifras al alza). Teniendo en cuenta que estos dos efectos van en sentidos contrarios, las estimaciones presentadas pueden considerarse como aproximaciones válidas.

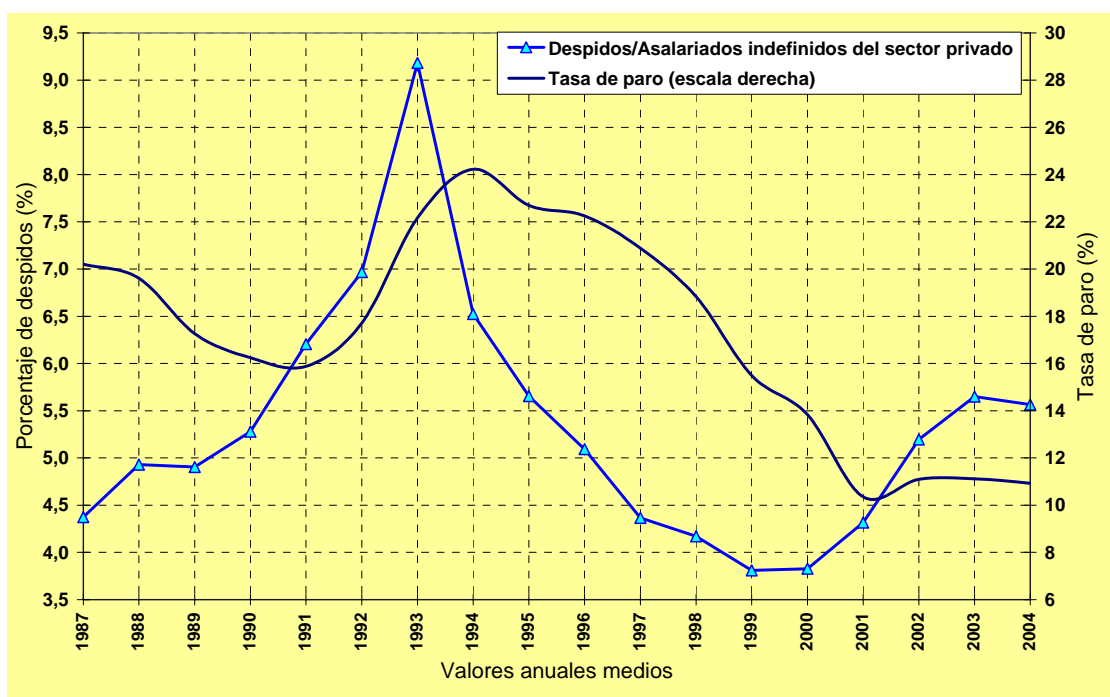
relación con los despidos realizados al amparo de la Ley 45/2002, como se aprecia en el cuadro 2. De hecho, esta nueva vía de despido se configura como la mayoritariamente utilizada por las empresas, pues representó el 56% de todos los despidos realizados en 2003 y más del 66% de los realizados en 2004 (porcentaje que se eleva al 72% si se consideran únicamente los despidos individuales).

Cuadro 2. La evolución de los despidos en España, 1998-2004; estimación a partir del número de altas iniciales en el sistema de prestaciones por desempleo causadas por despidos (Fuente: MTAS, Anuario de Estadísticas Laborales y comunicación de la Subdirección General de Prestaciones del Servicio Público de Empleo Estatal)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Sin intervención de la jurisdicción de lo social	158.584	175.213	198.322	234.170	309.180	347.623	375.377
Despido por acta de conciliación administrativa	122.417	133.925	149.848	171.407	137.554	45.913	33.609
Despido por causas objetivas	30.182	34.363	39.782	51.193	64.766	54.837	48.903
Despido en periodo de prueba	5.985	6.925	8.692	11.570	14.350	16.418	15.238
Despido Ley 45/2002					92.510	230.455	277.628
Con intervención de la jurisdicción de lo social	21.126	17.393	16.249	16.862	18.249	9.246	10.549
Por conciliación	5.783	5.186	5.024	5.647	5.656	2.949	3.273
Por sentencia	15.187	12.097	10.772	10.799	11.526	6.144	7.276
Expedientes de regulación de empleo	44.790	46.708	40.845	50.764	64.104	56.683	32.089
TOTAL	224.500	239.314	255.416	301.796	391.533	413.552	418.016
Pro-memoria: despidos según fuentes administrativas	215.985	220.327	243.670	290.344	271.035	183.404	138.500

Nota: Datos de 2004 estimados a partir de la información correspondiente a los meses de enero a noviembre.

Gráfico 7. Despidos como porcentaje del número de asalariados indefinidos del sector privado y tasa de paro, 1987-2004 (Fuente: MTAS, Anuario de estadísticas laborales)



El gráfico 7 ilustra estas tendencias, representando el porcentaje de despidos con respecto al número total de contratados indefinidos del sector privado (que son los sujetos a despidos). Los porcentajes de los dos últimos años, sin alcanzar las cifras de los años de la crisis de la primera mitad de la década de 1990, suponen una notable aceleración del número de despidos, llegando a los niveles más altos registrados en épocas de crecimiento del empleo desde que se tienen datos.

...incrementando su peso con respecto al total de salidas del empleo y altas en el sistema de prestaciones.

Un último dato que merece la pena señalar con respecto a las salidas del empleo es el peso que ha adquirido la baja por despido como causa de entrada en el sistema de prestaciones por desempleo, frente a las demás causas, incluida la terminación de relaciones de carácter temporal. El cuadro 3 presenta los datos referidos al periodo 1998-2004. El aumento del peso de los despidos está relacionado con los despidos tramitados al amparo de la Ley 45/2002, ya comentado en los párrafos anteriores.

Cuadro 3. Distribución porcentual de las altas iniciales en el sistema de prestaciones, según la causa del derecho, 1998-2004 (Fuente: Anuario de estadísticas laborales e INEM)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004*
Porcentaje de terminaciones de contratos temporales	66,14	67,46	67,09	66,69	63,24	62,04	62,22
Porcentaje de despidos individuales	13,55	14,54	15,66	16,87	19,42	20,96	28,70
Porcentaje de ERE	3,38	3,53	2,98	3,41	3,80	3,33	2,60
Porcentaje de otras causas	16,94	14,48	14,27	13,03	13,54	13,66	6,48
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Número de altas iniciales	1.326.531	1.324.809	1.370.193	1.488.189	1.685.795	1.702.275	1.232.544

*Los datos de 2004 se refieren al periodo enero-noviembre.

6. Políticas de contratación

Para completar el análisis panorámico del mercado de trabajo español en estos últimos años, presentamos los datos correspondientes a las políticas de contratación llevadas a cabo desde 1997, así como los datos fundamentales relativos al sistema de protección por desempleo.

En la actualidad las medidas a favor de la contratación se concentran en las bonificaciones a la contratación indefinida...

Aún cuando en la actualidad las políticas de empleo contienen numerosas intervenciones en favor de la contratación, las medidas de fomento del empleo indefinido basadas en los incentivos económicos son las que constituyen el instrumento principal de intervención en este campo. Entre estas medidas destacan las bonificaciones a los contratos indefinidos iniciales y las bonificaciones a la conversión de contratos temporales en indefinidos. Junto a ellas, hay otros programas, como son las iniciativas locales de empleo, la promoción del empleo autónomo o las bonificaciones a beneficiarios de capitalización de prestaciones de pago único, que tratan de reducir la temporalidad y el desempleo, así como medidas a favor de la contratación, tanto indefinida como temporal de colectivos en situación de exclusión social, entre otros perceptores de rentas mínimas de inserción social, jóvenes procedentes de instituciones de protección de menores o inmigrantes que no pueden acceder a otro tipo de medidas de inserción laboral.

El cuadro 4 presenta el número de contratos indefinidos, bonificados y no bonificados, registrados en el INEM durante el periodo 1997-2004. Como se puede observar, durante ese periodo se registraron casi 9,4 millones de contratos indefinidos, de los cuales aproximadamente un 27% fueron nuevos contratos indefinidos de contratos de fomento del empleo, un 36% fueron contratos indefinidos resultado de conversiones de contratos temporales y otro 36% aproximadamente fueron contratos indefinidos ordinarios (incluido el 4% que recibió algún tipo de bonificación sin beneficiarse de los menores costes de despido). Un 58% del total de contratos indefinidos, un 43% del total de contratos indefinidos iniciales y un 84% del total de contratos indefinidos resultantes de conversiones de contratos temporales llevaban aparejados una reducción de las indemnizaciones por despido objetivo improcedente a 33 días de salario por año de antigüedad con un máximo de 24 meses de salario.

Cuadro 4. Número de contratos indefinidos registrados en el INEM, 1997-2004 (Fuente: datos proporcionados por el Servicio Público de Empleo Estatal)

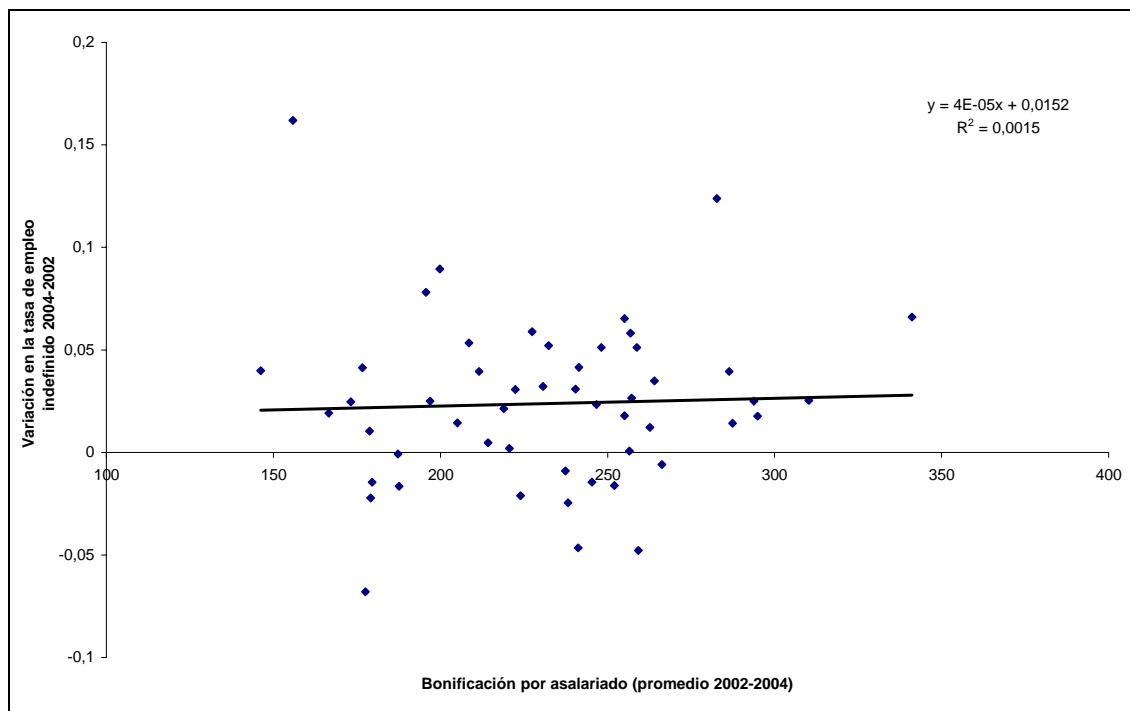
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	1997-2004
ORDINARIOS	232.461	261.033	329.636	514.940	513.636	497.861	490.733	567.727	3.407.327
<i>De los cuales : bonificados</i>	0	0	34.091	83.414	72.435	63.520	67.001	75.379	395.840
FOMENTO EMPLEO ESTABLE (INICIALES)	188.969	396.251	478.299	473.848	318.151	245.345	225.212	239.247	2.565.322
<i>De los cuales : bonificados</i>	188.969	396.251	448.018	445.617	263.900	190.688	181.165	194.820	2.309.428
CONVERSIONES	286.051	313.680	410.329	219.626	472.600	539.754	553.823	613.444	3.408.821
<i>De las cuales: con menor despido</i>	262.051	313.680	410.329	219.626	418.378	421.238	427.154	401.959	2.874.415
TOTAL	707.481	970.964	1.218.264	1.208.414	1.303.901	1.282.960	1.269.768	1.419.718	9.391.470

Nota: los contratos indefinidos incluyen tanto los contratos considerados indefinidos en las estadísticas del INEM como los contratos sujetos a bonificación pero no acogidos al despido de 33 días por año trabajado; los contratos iniciales de fomento del empleo estable son los acogidos al despido de 33 días; las conversiones de contratos temporales en indefinidos pueden estar bonificadas o no; la desagregación correspondiente se ha omitido del cuadro para no complicarlo en exceso.

La cuantía total de bonificaciones a la contratación indefinida ascendió a casi 1.800 millones de euros en 2002, a 2.000 millones de euros en 2003 y a 1.600 millones de euros en los tres primeros trimestres de 2004. En términos del PIB, estas cuantías representan, respectivamente, el 0,25%, el 0,28% y el 0,29% respectivamente. La bonificación media fue de 256 euros, 283 y 300 euros por asalariado del sector privado con contrato indefinido, en 2002, 2003 y 2004, respectivamente.⁷ El gráfico 8, que representa la bonificación por asalariado del sector privado con contrato indefinido media durante el periodo 2002-2004 así como la variación en la tasa de empleo indefinido en el sector privado en cada una de las provincias españolas, muestra que no existe ninguna relación significativa entre la cuantía de las bonificaciones a la contratación indefinida y el aumento del porcentaje de asalariados del sector privado con contratos indefinidos.

⁷ La cifra para 2004 se calcula proyectando linealmente la cuantía de las bonificaciones realizadas hasta septiembre de dicho año.

Gráfico 8. Bonificación por contratación indefinida y variación de la tasa de empleo indefinido por provincias, 2002-2004 (Fuente: EPA y datos proporcionados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales)



Fuente: MTAS y EPA.

7. Protección por desempleo

El sistema español de protección por desempleo ofrece un grado de protección desigual

En el sistema español, cualquier trabajador que haya cotizado seis meses en los seis años anteriores al periodo de desempleo tiene derecho a cobrar prestaciones asistenciales por desempleo y los que hayan cotizado más de doce meses en dicho periodo pueden percibir prestaciones contributivas. Por tanto, el colectivo de desempleados no cubiertos por el sistema está compuesto por los trabajadores desempleados sin experiencia laboral, y que no cumplen algunos de los otros requisitos contemplados para la percepción de prestaciones asistenciales, y por aquellos que han agotado el periodo de percepción de prestaciones. En el cuadro 5, que muestra los datos de parados registrados beneficiarios y no beneficiarios de prestaciones a junio de 2004, se observa que había un total de 1.021.094 beneficiarios de prestaciones por desempleo inscritos como demandantes de empleo en las oficinas del INEM, de los cuales 628.648 eran parados registrados, mientras que 357.756 personas recibían prestaciones por desempleo sin cumplir los requisitos para ser considerados como parados registrados. Según estos datos, el grado de cobertura del sistema de prestaciones por desempleo, considerando únicamente al colectivo de parados registrados, sería del 38% aproximadamente.

Cuadro 5. Parados registrados y demandantes de empleo beneficiarios y no beneficiarios de prestaciones por desempleo, junio de 2004 (Fuente: explotación específica realizada por el INEM)

	Beneficiarios	No beneficiarios			TOTAL
		Total	Nunca beneficiarios	Han agotado prestación	
TOTAL PARADOS	628.648	997.488	729.763	267.725	1.626.136
TOTAL NO PARADOS	357.756	1.103.413	829.594	273.819	1.461.169
Total demandantes de empleo	986.404	2.100.901	1.559.357	541.544	3.087.305
Demandantes de otros servicios	34.690				
TOTAL beneficiarios	1.021.094				

Notas:

- los beneficiarios no incluyen los trabajadores eventuales agrarios subsidiados de Andalucía y Extremadura; éstos están incluidos en la casilla de demandantes no parados que nunca han sido beneficiarios;
- el número real de beneficiarios es algo mayor, debido a los retrasos en el reconocimiento de las prestaciones, que tienen efectos retroactivos; para junio de 2004, se estima que habría en realidad 1.144.000 beneficiarios aproximadamente; no existe información desglosada respecto a su clasificación como parados o no parados.

Estos datos ponen de manifiesto que la tasa oficial de cobertura de las prestaciones por desempleo, que se cifra en alrededor del 65%, no se corresponde con la verdadera situación en lo que respecta a la población protegida. La confusión surge del hecho de que no todos los beneficiarios de prestaciones forman parte del paro registrado: nada menos que cerca del 39% de los beneficiarios de prestaciones por desempleo son excluidos del paro registrado. La solución de esta confusión pasaría bien por calcular la tasa de cobertura considerando sólo a los beneficiarios incluidos en el paro registrado o bien por modificar el concepto de paro registrado.

Prestaciones por desempleo y situación con respecto a la actividad económica

La importancia de la discusión anterior no es meramente estadística. Lo que está poniendo de manifiesto, además, es que el sistema de protección por desempleo español atiende a situaciones que, desde un punto de vista conceptual, no pueden considerarse de desempleo. Se produce aquí un desencuentro entre el concepto legal de desempleo, que es el que da derecho al cobro de prestaciones (y que todos los beneficiarios cumplen, pues de lo contrario su derecho no nacería), y el concepto económico-estadístico de desempleo, por el cual una persona es considerada desempleada cuando no está trabajando pero está disponible para trabajar y busca activamente empleo. En términos muy generales, podría decirse que existe una tensión entre la prestación por desempleo como derecho individual y como ayuda a una situación transitoria de falta de ingresos. La solución que parece haber adoptado la legislación española ha sido la de condicionar el derecho individual a la demostración de los beneficiarios de su intención de volver a trabajar (cuestiones como el compromiso de actividad o la discusión respecto a la ocupación adecuada testimonian las dificultades que suponen esa demostración).

Al margen de la mera falta de voluntad de los beneficiarios de trabajar, existen algunas situaciones en las que la actitud de no búsqueda de trabajo o de no disponibilidad podría estar justificada: es el caso de los trabajadores acogidos a expedientes de regulación de empleo de suspensión o reducción de jornada, los trabajadores fijos discontinuos en periodo de inactividad

o los "prejubilados" (entre los que cabría incluir no sólo a los que tienen acuerdos con la Seguridad Social sino a los beneficiarios del subsidio especial para mayores de 52 años).

Tasas de sustitución

El sistema español de prestaciones por desempleo, en su vertiente contributiva, tiene una tasa de sustitución nominal del 70 por ciento durante los primeros seis meses de prestación y del 60 por ciento después; antes de 1992, las tasas eran de 80 y 70 respectivamente. Desde 1993, las prestaciones están sujetas a una retención correspondiente a la cotización a la Seguridad Social por contingencias comunes; también están sujetas al IRPF. Además, la prestación está sometida a unos topes mínimo (actualmente, del 80% del IPREM, que sube al 107% si se tienen hijos a cargo) y máximo (175% del IPREM, que aumenta al 225% si se tienen dos hijos o más a cargo). En el caso de la prestación asistencial, la cuantía es fija en un porcentaje del 80% del IPREM (que puede aumentar al 107% si se tienen responsabilidades familiares); la prestación asistencial exige el cumplimiento de un criterio de rentas que se mantiene referenciado respecto al SMI, lo que supone una suavización del criterio.

Así, la tasa de sustitución neta, una vez tenidos en cuenta los efectos fiscales y los topes, disminuye de forma muy acusada a partir de un salario igual a 2,5 veces el SMI aproximadamente. La existencia de topes máximos implica que la prestación contributiva nunca puede superar los 1.200 euros/mes y la asistencial los 500 euros/mes. Como referencia, el coste salarial medio en el tercer trimestre de 2004 fue de 1461 euros/mes. En comparación con otros países de nuestro entorno, España se encuentra en un nivel intermedio con respecto a los países de la OCDE, sin destacar por tener unas tasas de sustitución excesivamente elevadas ni por tenerlas excesivamente bajas. No obstante, la posición relativa es más alta en los primeros meses de la prestación y más baja a medida que la duración del desempleo se prolonga (debido a la disminución de la tasa bruta, del 70 al 60% a partir de los seis meses).

Prestaciones por desempleo e incentivos a la búsqueda de empleo

Los economistas destacan la existencia de dos posibles efectos contrapuestos de las prestaciones por desempleo: un efecto de desincentivo a la búsqueda de empleo, ya comentado antes, que tiende a prolongar el periodo de búsqueda y la duración del desempleo, y un efecto de incentivo a una búsqueda de mayor calidad e intensidad que lleva a que las colocaciones que se consigan sean más duraderas y productivas.

Los estudios existentes en el caso español indican, en primer lugar, que las prestaciones por desempleo afectan negativamente a la búsqueda de empleo. Paradójicamente, ese efecto se traduce en una disminución de las cifras de paro, pues la búsqueda de empleo es uno de los requisitos para ser considerado parado. Este resultado está relacionado con lo mencionado antes al hacer referencia a la tasa de cobertura y también se observa con datos de la EPA.

En cuanto a los efectos de las prestaciones en la tasa de salida del desempleo hacia el empleo (como efecto inducido de la menor búsqueda de empleo), los estudios realizados con la EPA indican que los beneficiarios de prestaciones encuentran empleo en menor medida especialmente en los primeros meses de la prestación, aunque el efecto desaparece a medio plazo (un año aproximadamente). Los estudios realizados con datos del INEM indican que los que tienen el periodo máximo de derecho (24 meses) son los que menor tasa de salida muestran y también que los beneficiarios de prestaciones asistenciales salen en menor medida que los de prestaciones contributivas.

Datos recientes del INEM confirman estos resultados: las mayores tasas de salida se dan entre los beneficiarios que han agotado la prestación seguidos de los beneficiarios de prestación contributiva y, algo por debajo, los que nunca han sido beneficiarios. Los beneficiarios de prestaciones asistenciales y, sobre todo, los beneficiarios del subsidio especial para los mayores de 52 años, son los que menores tasas de salida presentan.

Una cuestión relacionada con la anterior, pero que se separa por ser un factor específico importante, es en qué medida los beneficiarios de prestaciones se mantienen en el sistema hasta agotar las prestaciones. A este respecto, debe mencionarse una cuestión previa: el agotamiento no supone necesariamente un periodo continuo de percepción de prestaciones, dado que existe la posibilidad de suspender la prestación y reanudarla tras un periodo de trabajo.

Los datos de altas y bajas en el sistema de prestaciones indican, por otra parte, que existe mucha rotación. En efecto, con una población beneficiaria media de 1 millón de personas, cada año se produce cerca de 3 millones de altas y de bajas. No existe información sobre si esas altas y bajas corresponden a personas diferentes, pero es probable que haya bastantes repeticiones. En cuanto a las bajas, el peso de las bajas por colocación ha pasado del 40 por ciento en 1998 (porcentaje prácticamente igual para los agotamientos) al 53 por ciento en 2002-2003 (agotamientos: 33%). Los porcentajes de bajas por colocación se acercan al 60 por ciento en el caso de las prestaciones contributivas, pero apenas superan el 35% en el de las asistenciales.

La temporalidad y el gasto en prestaciones: una relación compleja y difícil de evaluar

Una de las características del sistema español de protección por desempleo es que, en las dos expansiones de finales de la década de 1980 y finales de la década de 1990 (y principios de la actual), el número total de beneficiarios del sistema ha tendido a aumentar, contrariamente a lo que se esperaría en épocas de fuerte creación de empleo. Una de las causas fundamentales de esa tendencia es el sistema de contratación temporal. De hecho, una de las argumentaciones que se dio para la reforma de 1992 fue precisamente ésta: intentar reducir lo que se veía como un abuso por parte de las empresas del sistema de protección por desempleo en conexión con la contratación temporal.

Existen algunos datos, sin embargo, que permiten cuestionar ese argumento. En cuanto a la primera expansión, hay al menos un estudio que puso en tela de juicio que el aumento del gasto en 1991 (año en que se produjo el mayor aumento) tuviera que ver específicamente con la temporalidad sino más bien con el principio del ajuste empresarial: el periodo medio de derecho a la entrada aumentó ese año (perdieron peso los que entraban con periodos cortos, que eran principalmente los temporales a los que se "culpaba" del incremento). Estas ideas no tuvieron demasiado eco, seguramente por ir contra corriente.

En cuanto a la segunda expansión, los estudios existentes no acaban de encontrar indicios suficientes de que exista una relación entre la temporalidad y el aumento del gasto registrado en estos últimos años.

A este respecto, cabe referirse a los datos del cuadro 3. De los datos de ese cuadro, destaca el hecho de que las terminaciones de contratos temporales pierden peso en los últimos años, pasando de representar el 66-67 por ciento en 1998-2000 al 62 por ciento en 2003 (además, debe recordarse que los beneficiarios de prestaciones procedentes de contratos temporales suponen un menor gasto por persona, por ser sus bases reguladoras más bajas y la duración de sus prestaciones más corta).

En todo caso, para poder analizar mejor estos datos sería necesario disponer de información del gasto que ha supuesto cada una de las partidas del cuadro, información de la que no se dispone.

8. La desaceleración de la productividad

A largo plazo, el crecimiento de la productividad es la única fuente de crecimiento del nivel de vida...

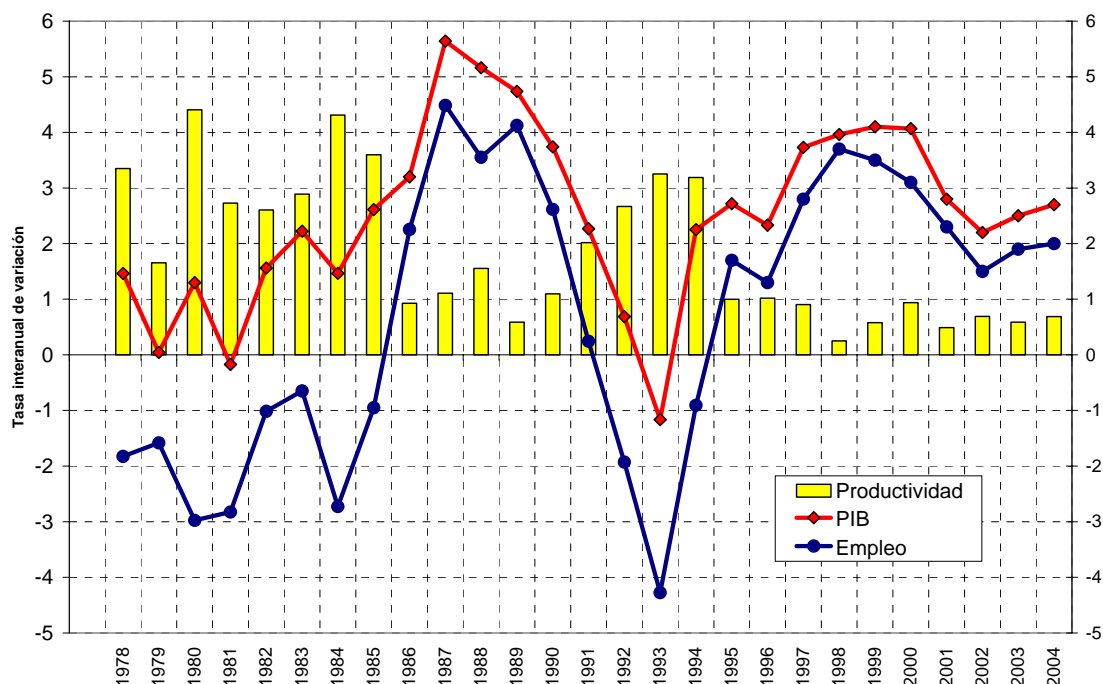
Una economía puede crecer mediante la utilización de más factores productivos (capital, trabajo,...) o mediante el aumento de la eficiencia de dichos factores. El crecimiento del empleo está limitado por los recursos humanos disponibles (la población en edad de trabajar), de forma que una vez alcanzada una determinada tasa de empleo, el crecimiento de la renta per cápita solo se puede producir si la productividad del trabajo aumenta. Dicha productividad depende de la disponibilidad de capital físico y humano y del progreso tecnológico. A largo plazo, en una senda de crecimiento equilibrado, la cantidad de capital por trabajador tiende a estabilizarse, de forma que solo el progreso tecnológico permite sostener crecimientos de la productividad del trabajo.

En la actualidad, la diferencia entre la renta per cápita española y la de la UE-15 es de alrededor de 15 puntos porcentuales, mientras que la diferencia entre la renta per cápita media de la UE-15 y Estados Unidos es de más de 25 puntos porcentuales. En la comparación entre la UE-15 y Estados Unidos, dos terceras partes de la diferencia de renta per cápita se explica por la menor utilización del factor trabajo (menor tasa de actividad, mayor tasa de desempleo y un menor número de horas de trabajo por ocupado) y una tercera parte por la menor productividad en la UE-15. Por el contrario, en la comparación entre España y la UE-15, una vez reducida la brecha entre las tasas de empleo en ambas zonas y dado que el número de horas trabajadas por ocupado es más elevada en España, casi toda la diferencia en renta per cápita viene explicada por la menor productividad del trabajo en nuestro país.

...mientras que, a corto plazo, el crecimiento de la productividad experimenta fluctuaciones que suelen ser del mismo signo que las fluctuaciones de la actividad económica, algo que no ha ocurrido en España

A corto plazo, el crecimiento de la productividad muestra un comportamiento procíclico, lo que en el lenguaje de los economistas quiere decir que fluctúa sobre su crecimiento tendencial en el mismo sentido que la actividad económica. Este comportamiento procíclico se suele explicar por la existencia de costes de ajuste en la fuerza de trabajo de las empresas que, ante una disminución de su actividad, no reaccionan inmediatamente disminuyendo su fuerza de trabajo, de la misma manera que ante un aumento de su actividad, no reaccionan inmediatamente incrementando su fuerza de trabajo. En España, sin embargo, el comportamiento de la productividad del trabajo ha sido contracíclico, como se puede observar en el gráfico 9. Durante las expansiones de las segundas mitades de los ochenta y de los noventa, el crecimiento de la productividad del trabajo fue menor que durante las etapas recesivas de principios de dichas décadas. Este comportamiento peculiar sigue observándose, aun cuando se ajuste la medición de la productividad para tener en cuenta el número de horas trabajadas o por la cantidad de capital por trabajador. La reasignación sectorial del trabajo que se ha producido en los momentos bajos del ciclo económico y la alta tasa de temporalidad son los más obvios candidatos a la hora de explicar este fenómeno.

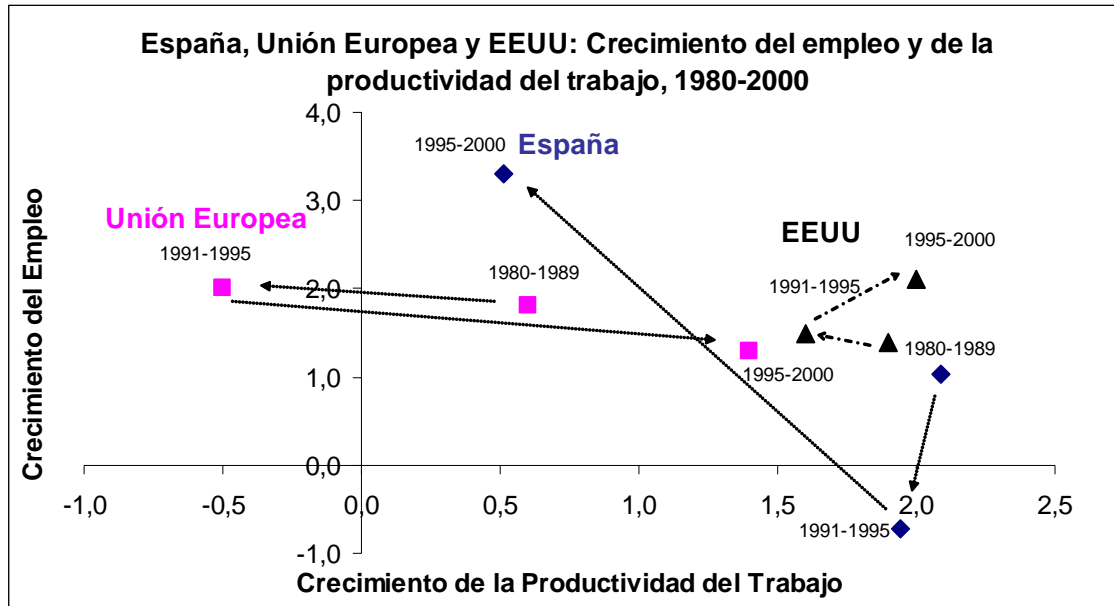
Gráfico 9.- Evolución del PIB, el empleo y la productividad en España, 1978-2004 (Fuente: INE, hasta 1995, CNE y EPA; desde 1995, sólo CNE; 2004, primer semestre)



Otra explicación de este comportamiento contracíclico de la productividad en España en periodos recientes se refiere a que la creación de empleo se ha producido, en mayor medida, en ocupaciones y sectores de menor productividad, lo que, en el corto plazo, da lugar a que exista tal relación negativa entre crecimiento del empleo y crecimiento de la productividad. El Gráfico 10 muestra que a lo largo de la década de los noventa, tanto en España como en la Unión Europea, el crecimiento del empleo se ha producido junto con una fuerte desaceleración de la productividad del trabajo, mientras que en Estados Unidos las tasas de crecimiento del empleo y de la productividad del trabajo han aumentado simultáneamente durante dicho periodo.

A este respecto, cabe señalar que esta desaceleración de la productividad en España se ha producido en la práctica totalidad de las ramas de actividad (las excepciones son los sectores energéticos, alimentación bebidas y tabaco y comunicaciones). Así pues, no es de extrañar que los estudios que descomponen el crecimiento de la productividad encuentren que los cambios en la composición sectorial y ocupacional del empleo solo explican una parte pequeña de dicha desaceleración de la productividad y que la disminución de la tasa de crecimiento de la productividad se debe, fundamentalmente, a una desaceleración de la productividad que se ha producido en casi todos los sectores.

Gráfico 10. La evolución del empleo y de la productividad

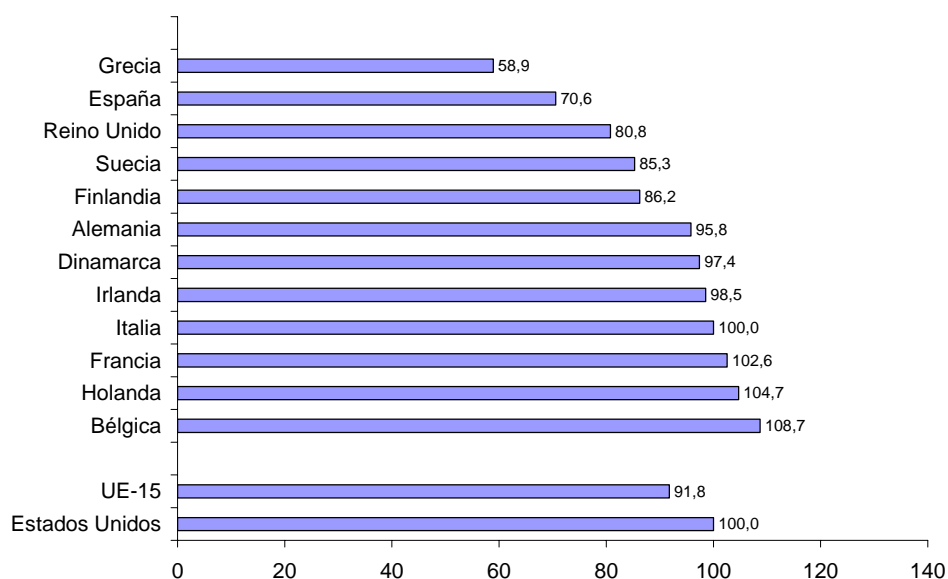


Fuente: Elaboración propia con datos del INE y del Employment in Europe 2003.

Existe una brecha notable entre la productividad del trabajo con respecto a la UE-15, que se ha ampliado desde principios de los noventa...

La reducción de la diferencia en la tasa de empleo con respecto a la media de la UE-15 se ha producido a costa de una ampliación de la brecha en la productividad del trabajo. Como se puede observar en el gráfico 11, la productividad por hora trabajada en España es aproximadamente un 70% de la de Estados Unidos y un 77% de la media de la UE-15. Desde mediados de los años noventa, la tasa de crecimiento de la productividad por hora trabajada ha sido inferior en España que en las otras dos zonas. En España, la productividad por hora trabajada ha pasado de crecer a tasas anuales medias superiores al 2% durante los años ochenta y principios de los noventa a tasas inferiores al 1%. Esta desaceleración se ha producido tanto en la industria como en los servicios y, por tanto, no se puede explicar mediante cambios en la composición sectorial del empleo.

Gráfico 11. Productividad por hora trabajada en UE-15 y Estados Unidos, 2001



Fuente: *Bureau of Labor Statistics*, EUROSTAT y OCDE. No hay datos disponibles de horas trabajadas para Austria, Luxemburgo y Portugal, por lo que el valor de la *UE-15* excluye a estos tres países.

La desaceleración de la productividad se debe a una disminución de la acumulación de capital y de la tasa de progreso tecnológico...

Como decíamos anteriormente, el crecimiento de la productividad del trabajo se debe a dos factores: la acumulación de capital (es decir, el incremento en la cantidad de capital por trabajador) y el progreso tecnológico (que se suele aproximar por la tasa de crecimiento de la productividad total de los factores). Hasta principios de la década de 1990, la tasa anual medida de crecimiento del progreso tecnológico superaba el 2% y explicaba una mayor parte del crecimiento de la productividad del trabajo que la acumulación de capital. Durante los noventa y, en particular a partir de mediados de dicha década, la tasa de progreso tecnológico es inferior al 0,5% y la acumulación de capital también se ha ralentizado, porque aunque se han mantenido tasas de inversión relativamente altas, el crecimiento del empleo ha sido muy elevado.

...que parece estar asociada a una menor utilización de las nuevas tecnologías...

Un factor que se suele mencionar como culpable de la menor productividad española es la menor inversión en nuevas tecnologías. En el conjunto de la inversión, las nuevas tecnologías tienen un menor peso en España que en la UE-15 y en Estados Unidos. De hecho, la diferencia con respecto a estos países, lejos de haberse reducido en los últimos años, se ha ampliado. La tasa de inversión, medida como el peso de la formación bruta de capital fijo en el PIB, se ha mantenido en niveles altos en los últimos años y, de hecho, ha aumentado en 3 puntos porcentuales, desde el 22% hasta el 25% en el periodo 2001-2003 con respecto al periodo 1995-2000, debido al fuerte empuje de la inversión residencial.

...y también a una menor eficiencia en el uso de las nuevas tecnologías...

A pesar de todo, es indudable que en nuestro país también se ha acelerado el uso de las nuevas tecnologías y es paradójico que, junto a dicho fenómeno, se observe una desaceleración de la

productividad. Entre las diversas explicaciones sobre este fenómeno, destacan dos: de un lado, la explotación de todo el potencial de las nuevas tecnologías requiere un proceso de difusión y aprendizaje que requiere de un cierto periodo de tiempo que todavía no se ha alcanzado, y, de otro, la inversión en nuevas tecnologías y su uso eficiente no es independiente de otros factores que influyen en las posibilidades de reorganización funcional de las empresas. A este respecto, cabe pensar que una legislación sobre protección al empleo más restrictiva, en lo que se refiere a ajustes en la fuerza de trabajo y en la movilidad funcional y geográfica del trabajo, es un factor que retarda la introducción de nuevas tecnologías y que dificulta la plena utilización de sus ventajas productivas.

...y en el uso del trabajo y del capital humano.

Una misma apreciación sobre la eficiencia en el uso del capital físico puede hacerse con respecto al trabajo y al capital humano. En España se ha producido un aumento espectacular del nivel educativo de la población. En la actualidad, más de un 40% de la población femenina y casi el 30% de la población masculina en edad de hacerlo, cursan estudios universitarios. El porcentaje de la población de 25 a 44 años que tiene estudios universitarios supera en más de dos veces al de la población de 45 a 64 años. Es igualmente paradójico que esta intensa acumulación de capital humano se esté produciendo simultáneamente con la desaceleración de la productividad. Dos razones se apuntan para resolver esta paradoja: la disminución de la calidad del sistema formativo y una configuración institucional del mercado de trabajo que favorece el desajuste educativo en los puestos de trabajo y fuerza una elevada rotación de los trabajadores que perjudica la acumulación de experiencia y, por tanto, la adquisición de cualificaciones intrínsecas a los puestos de trabajo. Estas posibles deficiencias se pueden haber visto compensadas por la mayor disponibilidad de recursos para la formación ocupacional y continua. Sin embargo, es cuestionable la eficacia de este tipo de intervenciones a la hora de suplir las deficiencias del sistema educativo general y la falta de formación interna en las empresas.

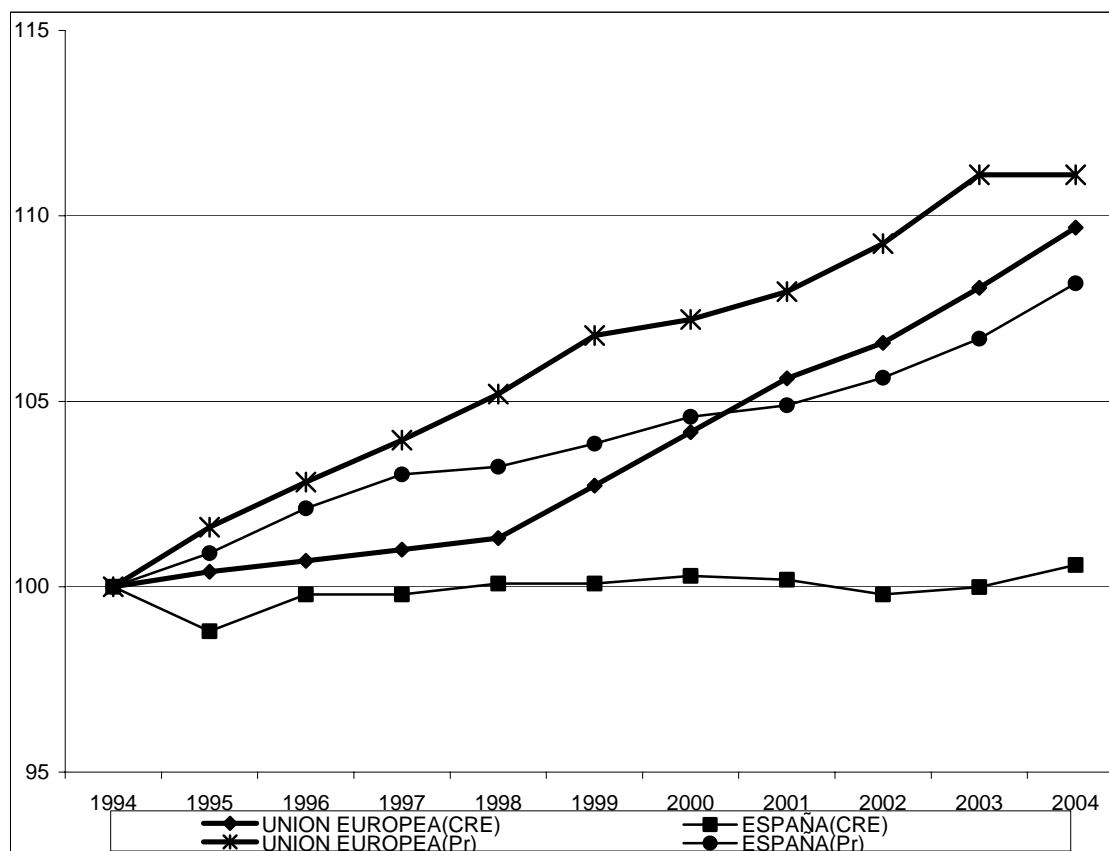
9. Moderación salarial

Los salarios reales han crecido por debajo de la productividad del trabajo, experimentando una moderación importante en la última década ...

Un aspecto positivo que ha contribuido notablemente a la creación de empleo durante la última década es el moderado comportamiento de los salarios

En el nivel general de la economía española, se observa que la tasa de crecimiento de la productividad del trabajo, del empleo, del salario real y del PIB presentan un comportamiento positivo a lo largo de todo el periodo considerado, sin embargo, la tendencia es decreciente. Las remuneraciones salariales, como muestra el gráfico 12, experimentan, en términos reales, un pronunciado estancamiento en la última década, que contrasta con la evolución de esta variable para el conjunto de los países de la UE-15. Así, se observa que la tasa de crecimiento de la productividad del trabajo en España durante la segunda mitad de los años ochenta ha crecido a una tasa anual media inferior al 1%, por debajo del crecimiento experimentado por dicha variable en el conjunto de la UE-15; y por lo que se refiere a la remuneración por asalariado, su crecimiento en términos reales ha sido prácticamente nulo, mientras que en el conjunto de la UE-15 ha experimentado un crecimiento moderado.

Gráfico 12. Evolución de la compensación real por asalariado y la productividad en España y en la UE-15 (1994-2004)



Fuente: EUROSTAT

... y la extensión de la temporalidad deprime el nivel general de salarios

La tasa de temporalidad también tiene un efecto negativo sobre el salario real de los trabajadores. Ese resultado se puede entender, en cierto modo, como consistente con lo que señala el enfoque *insiders-outsiders* de la determinación del salario, puesto que la presencia de un alto volumen de temporales en las empresas rebaja el propio poder de negociación de los asalariados, en su conjunto, y de los indefinidos, en particular.

Por último, también justificaría ese resultado la mayor productividad, en general, del trabajador fijo, pues adquiere unos conocimientos específicos sobre el funcionamiento de la empresa que los temporales no llegarán a alcanzar en su totalidad, justificando para los primeros más productividad y un salario medio mayor. Por lo tanto, un incremento de la temporalidad reduciría el salario medio de toda la economía.

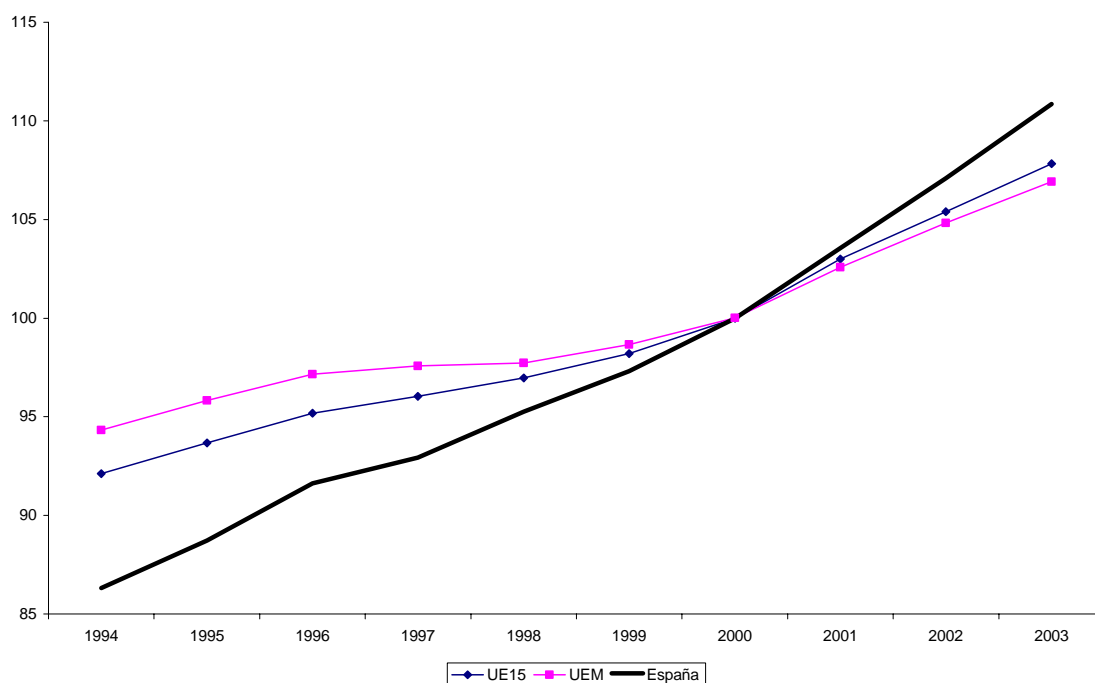
Por ello, hasta 1994 el crecimiento de la tasa de temporalidad habría contribuido a moderar la tasa general de crecimiento salarial, operando, en sentido contrario y con menor intensidad a partir de esa fecha.

La participación de los salarios en la renta Nacional desciende,

Para el caso español, se pueden identificar la inflación y la productividad como los principales elementos explicativos de la evolución del salario real, resultados que coinciden con los estudios realizados por la Oficina Europea de Estadísticas (EUROSTAT) para todos los países de la Unión.

Por ello resulta de interés extender la comparación con los países de nuestro entorno teniendo en cuenta estas otras dos variables, en tanto que, como se puede observar en el Gráfico 13, los costes laborales unitarios (expresados como el cociente entre los salarios en términos nominales y la productividad en términos reales) han crecido durante el periodo 1994-2003 a una tasa anual media del 1,7% en la UE-15, 1,4% en la Unión Económica y Monetaria y al 2,8% en España. En los tres casos, este crecimiento ha sido inferior al crecimiento de la inflación, que, medida en términos del deflactor del PIB, ha sido, respectivamente, del 2,2%, 2,0% y del 3,6%. Como resultado, la remuneración de los asalariados en relación con el PIB ha disminuido en las tres zonas: del 51,9% al 51,1% en la UE-15, del 51,7 al 49,7% en la Unión Económica y Monetaria y del 50,7% al 49,8% en España. En definitiva, a pesar de registrarse una mayor moderación salarial en España, para el periodo considerado, la ralentización en el crecimiento de la productividad laboral respecto a Europa lleva a este resultado.

Gráfico 13. Costes laborales unitarios en la UE-15, Unión Económica y Monetaria y España, 1994-2003 (Base 2000=100)



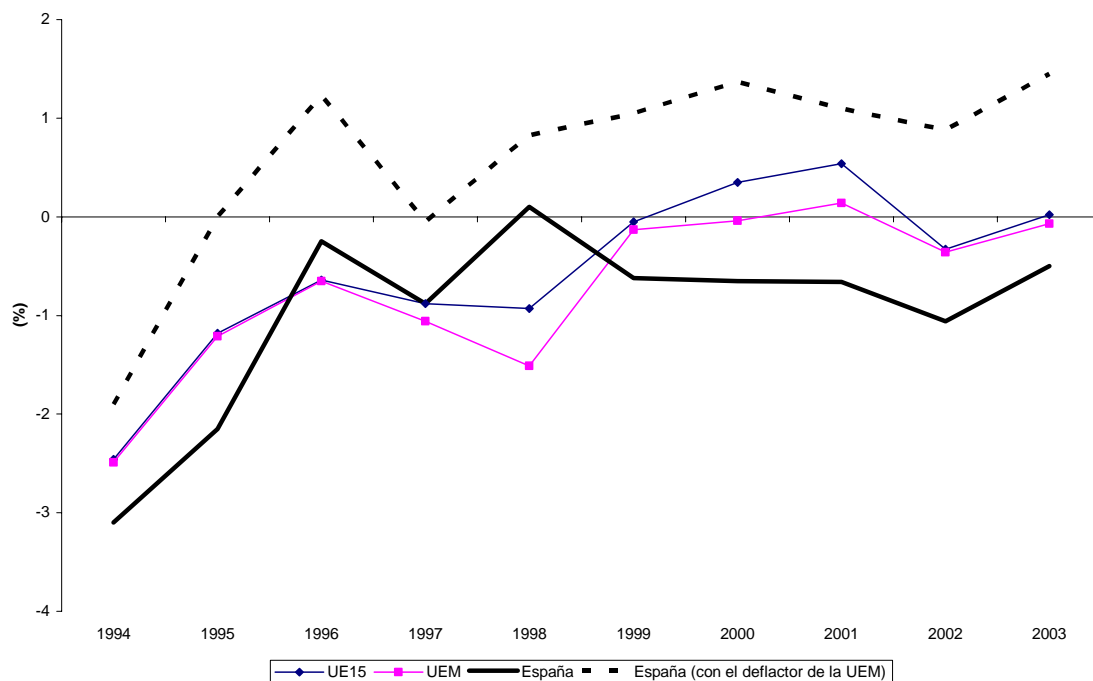
Fuente: Banco de España, *Cuentas financieras de la economía española*.

pero, la moderación salarial no ha sido suficiente para que la economía española mejore su posición competitiva en la UE

Y, visto desde el punto de vista de la competitividad de la economía española frente a la UE, el efecto combinado de la moderación salarial con la ralentización de la productividad del trabajo no ha sido suficiente para compensar el diferencial de inflación que la economía española viene acumulando con relación este espacio económico. El Gráfico 14 muestra la evolución de los costes laborales unitarios, ajustados por la inflación (utilizando el deflactor del PIB). En términos reales, los costes laborales unitarios han mostrado una tendencia claramente decreciente, con tasas de crecimiento negativas en la mayoría de los años del periodo 1994-2003, siendo sus medias anuales del -0,6% en la UE15, -0,7% en la Unión Económica y Monetaria y -1% en España. No obstante, en el caso de España, la favorable evolución de los costes laborales unitarios, medida en estos términos, es el resultado de la mayor tasa de crecimiento de la inflación. Si se utilizara el mismo

ajuste por inflación en España que en el resto de los países de la Unión Económica y Monetaria, el resultado sería que los costes laborales unitarios reales en España habrían experimentado un crecimiento positivo del 0,6% anual desde 1994.

Gráfico 14. Tasas de crecimiento de los costes laborales unitarios (en términos reales) en la UE-15, Unión Económica y Monetaria y España, 1994-2003 (Base 2000=100)



Fuente: Banco de España, *Cuentas financieras de la economía española*.

10. De las formas "atípicas" de la relación laboral

10.1. Los trabajadores autónomos, por cuenta propia o autoempleados

A la hora de hablar de "autónomos" nos encontramos con varias definiciones posibles, lo que plantea problemas de homogeneidad en los datos estadísticos a utilizar en su estudio. Los términos "trabajador por cuenta propia", "autoempleo" o "autónomo", utilizados a menudo como sinónimos, no son estrictamente equivalentes ni económica ni jurídicamente en sus definiciones en un país o entre diferentes entornos. Los documentos de la Unión Europea suelen utilizar el concepto de autoempleo, que estadísticamente viene ser equivalente al de "trabajador por cuenta propia" utilizado, por ejemplo, por la EPA (descontando a los empresarios con asalariados). El concepto de autónomo está referido más bien al ámbito de la Seguridad Social, en relación con el régimen especial de este tipo de trabajo. Pero también podemos hablar de "trabajadores independientes" o de empleo "no asalariado".

La tendencia en la Unión Europea es hacia el descenso paulatino en el volumen de autónomos (autoempleo)

Como muestra el Cuadro 6, en el ámbito de la Unión Europea se observa un descenso generalizado de la categoría de autónomos (autoempleo) en la estructura de la ocupación, en los últimos años. El descenso es continuo en el tiempo y generalizado para todos los países.

Cuadro 6. Autoempleo (% sobre total empleo) UE-15 (Fuente: EUROSTAT)

	1992	1995	2000	2003
EU-15	16,1	16,0	14,8	14,8
BELGICA	17,8	18,2	16,8	16,3
DINAMARCA	9,3	8,2	7,2	7,1
ALEMANIA	9,6	10,3	10,3	10,8
GRECIA	48,2	45,8	43,3	42,3
ESPAÑA	19,3	18,7	16,7	15,3
FRANCIA	12,0	10,7	9,2	8,8
IRLANDA	23,5	21,6	18,4	17,4
ITALIA	27,3	26,9	26,1	25,0
LUXEMBURGO		23,5	26,4	29,5
HOLANDA	15,5	15,7	14,2	14,0
AUSTRIA				
PORTUGAL	27,2	28,8	26,3	26,9
FINLANDIA	13,8	13,7	12,2	11,8
SUECIA		5,6	5,4	4,7
REINO UNIDO	5,9	7,2	6,9	6,1
% EMPLEO AGRARIO/TOTAL EMPLEO	5,6	5,0	4,3	4,0

Una parte de este descenso vendría explicado por la pérdida paulatina de importancia relativa del empleo agrario sobre el total de la ocupación. Aunque con cifras ligeramente más elevadas, lo mismo ocurre en el espacio de la UE-25. En todos los países, particularmente en los de la última ampliación, el empleo agrario seguirá una tendencia descendente en los próximos años, lo que significará, al mismo tiempo, una continua disminución de la importancia relativa del trabajo por cuenta propia en el cómputo global de la ocupación.

El trabajo por cuenta propia sigue también en España una senda descendente atendiendo a todos los indicadores estadísticos disponibles y en las diferentes definiciones utilizables.

El trabajo autónomo sigue siendo predominantemente masculino y de personas de edad avanzada

La masculinidad del trabajo autónomo es un fenómeno persistente en el tiempo e, incluso, tiende a reforzarse con el paso de los años. Ocurre en general en toda la Unión Europea y también en España. Aquí también se observa el impacto de la desaparición paulatina de la categoría de ayudas familiares, tradicionalmente mano de obra femenina, concentrada en sectores como el comercio minorista o la agricultura tradicional.

Cuadro 7. Estructura porcentual por edades del trabajo por cuenta propia en España en el año 2004 (Fuente: EPA)

	% total empleo	Edades								
		De 16 a 19	De 20 a 24	De 25 a 29	De 30 a 39	De 40 a 49	De 50 a 59	De 60 a 64	De 65 a 69	De 70 y más
Trabajadores por cuenta propia	18,24	0,9	3,4	7,8	26,8	29,0	22,9	7,3	1,2	0,7
Asalariados	81,65	2,3	9,4	16,1	31,1	24,0	14,2	2,7	0,3	0,1

La estructura por edades del trabajo por cuenta propia, que se recoge en el Cuadro 7, muestra un perfil más envejecido que entre el trabajo asalariado. Parece que se produce un fenómeno de rechazo a la actividad empresarial por parte de las cohortes más jóvenes de población. Tan sólo el 12 por ciento de los trabajadores por cuenta propia tiene menos de 30 años, en tanto que entre los

asalariados son el 30 por ciento los que tienen menos de esa edad. Y, a pesar de una presencia mayoritaria masculina, no observan diferencias de género importantes entre los independientes por razón de género (Cuadro 8).

Cuadro 8. Importancia relativa del autoempleo sobre el empleo total por género (Fuente EPA y EUROSTAT)

	1992			2003		
	total	Hombre	mujer	total	hombre	mujer
UE-15	16,1	18,5	12,7	14,8	17,8	10,9
UE-25	15,6	18,6	11,8
España	19,3	19,5	18,8	15,3	17,4	12,1

Los autónomos están, comparativamente, poco formados,

El nivel de educación formal de los trabajadores por cuenta propia es inferior al del resto de la población ocupada. Si excluimos a los empresarios con asalariados de este colectivo, el grado de formación reglada es aún inferior en términos relativos.

Mientras que casi la tercera parte de la población ocupada española ha alcanzado ya el nivel superior⁸, en el caso de los ocupados por cuenta propia el grado superior solo lo tienen un poco más del 20 por ciento; no considerando en el cómputo a los empresarios con asalariados, esta cifra se situaría por debajo del 20 por ciento. En todos los casos, y también entre los autónomos, son las mujeres ocupadas las que muestran un nivel de estudios terminados más elevados.

La especialización sectorial de los autónomos es concordante con lo anterior, dado que, mayoritariamente, desarrollan su actividad en sectores de bajo nivel de cualificación y, por extensión con niveles bajos, en la perspectiva nacional, de valor añadido por ocupado.

El trabajo por cuenta propia se expande por la agricultura, la construcción y los servicios de bajo valor añadido por ocupado

En términos relativos, el trabajo autónomo mantiene una presencia elevada en el sector agrario (pequeños agricultores), en la construcción y en ciertos subsectores de los servicios, tales como comercio minorista, hostelería, transportes, servicios a las empresas o servicios sociales.

En una perspectiva dinámica y atendiendo, por ejemplo, a los registros de la Seguridad Social, reflejados en el Cuadro 9, se observa que el volumen de trabajo por cuenta propia en el sector industrial, con una proporción reducida sobre el total, se mantiene casi constante en el periodo de análisis (1992-2004). Con datos de la EPA, no se obtiene similar resultado, pero el descenso en este colectivo (trabajadores por cuenta propia) en la industria se desarrolla a un ritmo menor que para el conjunto del mismo.

⁸ Los estudios de grado superior incluyen los titulados de enseñanzas técnico-profesionales de grado superior, de títulos propios (no homologados) de universidades, de formación e inserción laboral de formación profesional superior y los universitarios (incluidos los de doctorado).

Cuadro 9. Evolución de estructura porcentual del trabajo por cuenta propia en España por sectores (Fuente: Tesorería General de la Seguridad Social)

	% por cuenta propia sobre total afiliados en:					
	Total	Agrario	No agrario	Industria	Construcción	Servicios
1993	21,6	37,3	19,5	10,3	23,0	22,1
1994	22,4	36,6	20,5	11,1	24,3	23,1
1995	22,3	36,2	20,5	11,3	24,0	23,0
1996	22,1	35,2	20,5	11,5	24,6	22,7
1997	21,5	33,7	20,1	11,2	24,3	22,1
1998	20,9	32,6	19,5	11,0	23,2	21,5
1999	20,3	31,9	19,0	11,0	21,7	20,9
2000	19,6	31,4	18,4	10,6	21,0	20,1
2001	19,1	30,6	18,0	10,5	20,8	19,6
2002	18,8	29,7	17,8	10,5	20,7	19,2
2003	18,7	29,0	17,8	10,5	21,0	19,0
2004 (e-sep)	18,7	29,5	17,8	10,5	21,3	19,0

Algo similar ocurre en el sector de la construcción, en el que habitualmente se presume la presencia de ciertas estrategias de descentralización productiva o externalización a través de la utilización de forma profusa del trabajo autónomo o independiente. En este sector, el volumen relativo de autónomos cotizantes se mantiene estable en los últimos cinco años.

Cuadro 10. Evolución de la estructura porcentual del trabajo por cuenta propia por ramas de actividad en el 3º trimestre de 2004, en España (fuente: EPA)

Rama de actividad	3º T 1994	3º T 2004
Total	25,76	18,24
A Agricultura, ganadería, caza y selvicultura	71,12	56,40
B Pesca	36,41	44,48
C Industrias extractivas	5,43	6,28
D Industrias manufactureras	15,38	11,09
E Producción y distribución de energía eléctrica, gas y agua	1,33	2,56
F Construcción	25,27	20,25
G Comercio reparación de vehículos de motor, motocicletas. y ciclomotores y artículos personales y de uso doméstico	40,48	29,07
H Hostelería	40,51	27,20
I Transporte, almacenamiento y comunicaciones	25,94	18,72
J Intermediación financiera	5,24	8,73
K Actividades inmobiliarias y de alquiler servicios empresariales	23,94	20,89
L Administración pública, defensa y seguridad social obligatoria	0,19	
M Educación	4,39	3,84
N Actividades sanitarias y veterinarias, servicios sociales	6,01	5,58
O Otras actividades sociales y de servicios prestados a la comunidad servicios personales	26,10	20,08
P Actividades de los hogares	3,93	
Q Organismos extraterritoriales	7,14	

De la lectura del cuadro 10 se deduce que el descenso en importancia relativa del sector agrario se ha desarrollado llevando consigo una disminución más que proporcional de los autónomos en el sector. La capitalización de la agricultura ha significado un ascenso relativo de la tasa de asalarización en el sector, en tanto que se produce una concentración empresarial acusada.

Parece que el fenómeno es generalizable a otros países europeos; descenso relativo de la importancia del sector agrario en el empleo total y disminución más que proporcional del trabajo no asalariado.

A tenor de lo anterior, conviene señalar que el peso relativo del trabajo por cuenta propia se mantiene en la última década, aumentando incluso ligeramente su peso relativo sobre el total de la ocupación, en algunas ramas de actividad económica.

En el conjunto de los servicios la importancia relativa del trabajo por cuenta propia desciende ligeramente. En los servicios que registraban niveles relativos de trabajo por cuenta propia (comercio, hostelería) hace diez años, han disminuido más, como efecto de la desaparición paulatina de la categoría de ayudas familiares (medido en términos de EPA); son las mujeres, quienes están reentrando al mercado laboral como activas. Y algunos sectores muy capitalizados y con mayores requerimientos de cualificación, registran un mayor volumen relativo de trabajo por cuenta propia (sujetos a posibles procesos de externalización en su actividad).

Aumentan los empresarios (con asalariados) y disminuyen los trabajadores independientes

En el caso español, se han producido cambios importantes en cuanto a la estructura de categorías de trabajo por cuenta propia, en la terminología de la EPA. Según los datos del cuadro 11, se ha registrado un descenso muy acusado en la categoría de ayudas familiares. El cómputo de trabajadores por cuenta propia, miembros de cooperativas, permanece prácticamente estable y en cifras bajas en el periodo 1987-2004 y el colectivo más abundante, el de trabajadores independientes (sin asalariados), experimenta un descenso relativo, atribuible, fundamentalmente, a los varones. Aumenta, por tanto, la importancia relativa de los empresarios, lo que indica un proceso de concentración consecuente con el aumento del nivel de asalarización de la población ocupada. En algunos sectores, como el agrario, este cambio en la estructura interna de los trabajadores por cuenta propia es mucho más acusado.

Cuadro 11. Evolución de la distribución de los trabajadores por cuenta propia, según categorías en España (Fuente: EPA)

	EMPLEADOR			INDEPENDIENTE			M. COOPERATIVAS			AYUDA FAMILIAR		
	1987	1995	2004	1987	1995	2004	1987	1995	2004	1987	1995	2004
Ambos sexos	11,8	19,5	30,1	64,1	62,1	59,3	2,2	3,9	2,8	21,9	14,6	7,8
Varones	15,1	23,6	33,6	69,8	63,7	59,7	2,3	4,3	2,8	12,9	8,4	4,0
Mujeres	4,9	10,5	22,3	52,2	58,6	58,3	2,0	3,0	2,9	41,0	27,9	16,5

Se observa una cierta correlación, analizando sectorialmente, entre temporalidad y nivel relativo de presencia de trabajadores por cuenta propia.

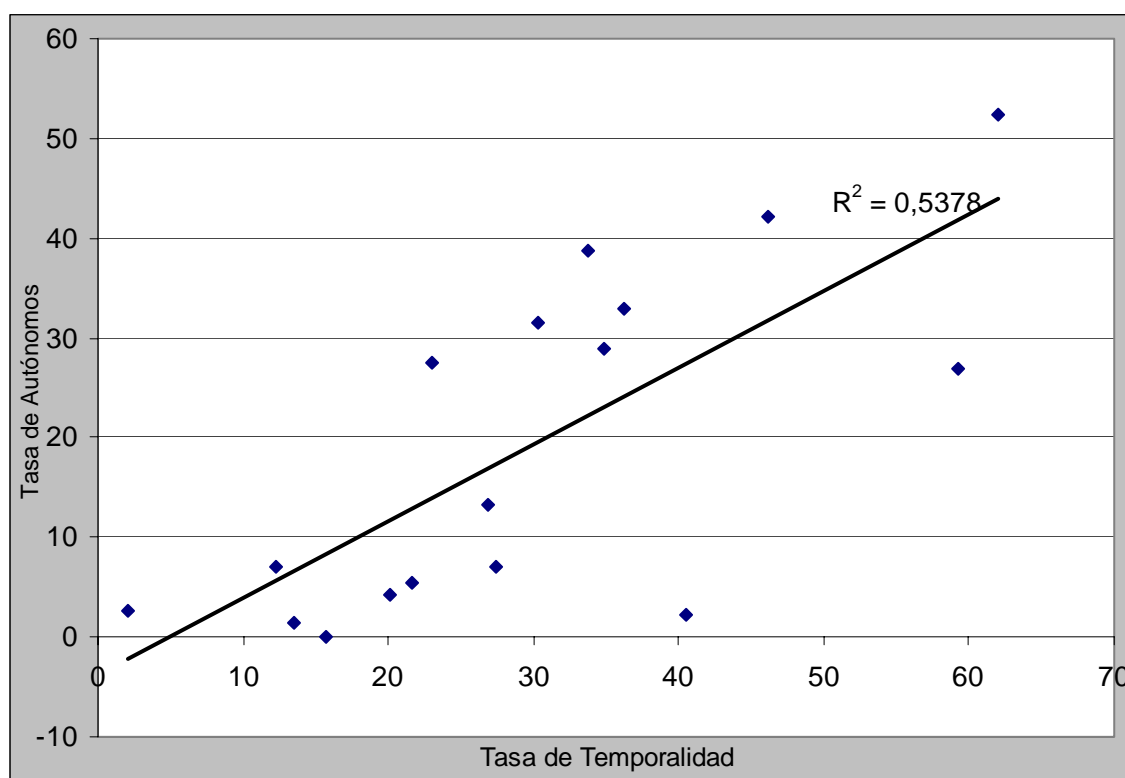
Esto podría significar que allí donde hay más temporalidad también hay más trabajo independiente. Obviamente esto no tiene ningún sentido de dependencia, en principio. La figura siguiente presenta la relación entre tasa de temporalidad y tasa de autónomos (porcentaje de ocupados por cuenta propia en el total de los ocupados) para 17 sectores de actividad económica de España.

Los resultados (en el Gráfico 15) indican una correlación positiva entre tasa de temporalidad y autónomos no muy elevada, en el periodo 1992-2004. Y, en una perspectiva más dinámica, comparando el coeficiente de correlación en 4 periodos distintos del tiempo, se observa que la relación entre ambas variables viene disminuyendo a lo largo del período considerado. En todo caso, parece que estas variables pueden estar correlacionadas.

Ese resultado puede estar reflejando una cierta complementariedad, en el nivel sectorial, entre temporalidad y externalización productiva, reforzándose conjuntamente en aras de una mayor flexibilidad en algunos sectores, con mayores requerimientos en este sentido, de forma particular en los sectores más intensivos en trabajo.

Por el contrario, no se ha encontrado ninguna relación significativa, con análisis sectorial y temporal, entre la presencia de trabajadores autónomos y el trabajo a tiempo parcial.

Gráfico 15. Relación entre Tasa de Temporalidad y Autónomos, por ramas de actividad y con datos promedios 1992-2004.



Fuente: Elaborado con datos EPA

Con estos datos, no se puede observar con precisión si los procesos de externalización de trabajo en las empresas se desarrollan fundamentalmente a través del uso profuso, para estos fines, de la figura del autónomo o trabajador independiente. Tan sólo en algunos sectores tal conjetura puede ser parcialmente validada con datos agregados, tal como los que aquí se contemplan. Un análisis más en detalle de esta cuestión requeriría descender al estudio del comportamiento de las pequeñas unidades productivas.

Los autónomos dependientes

No obstante, reforzando el argumento anterior, los autónomos como base de la externalización, algunos datos apuntan a la existencia de un amplio volumen de trabajadores que desarrollan una

actividad productiva que, en el plano jurídico, se presenta como por cuenta propia, pero que desde la práctica productiva resulta más bien trabajo dependiente. En suma, se trataría de cotizantes, en el caso español, en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA) (o por cuenta propia en el régimen especial agrario) que realizan su trabajo para un solo cliente. Algunos estudios sugieren que casi la cuarta parte de los que se declaran afiliados al RETA podrían considerarse como autónomos dependientes.

Y, tendencialmente, en la perspectiva del desarrollo económico, el trabajo por cuenta propia tiende a concentrarse en la función empresarial mientras la ocupación se asalariza aún más, en general.

10.2. El trabajo a tiempo parcial

El ascenso de la contratación a tiempo parcial estimula la creación de empleo

En el ámbito de la UE, algunos estudios muestran que los países con mayor nivel de utilización de los contratos a tiempo parcial registran tasas de ocupación más elevadas; el efecto es incluso más intenso cuando se excluyen del análisis, a escala europea, los datos relativos a España, con la tasa más baja de utilización de trabajo a tiempo parcial. De acuerdo con las estimaciones de la Comisión Europea, el incremento de 3,5 puntos porcentuales en la proporción de empleo a tiempo parcial registrado en los últimos años (se refiere al periodo 199-2001) "es uno de los mayores determinantes [en la creación de empleo], explicando entre el 20 y el 30 por ciento del cambio total en la tasa de ocupación".

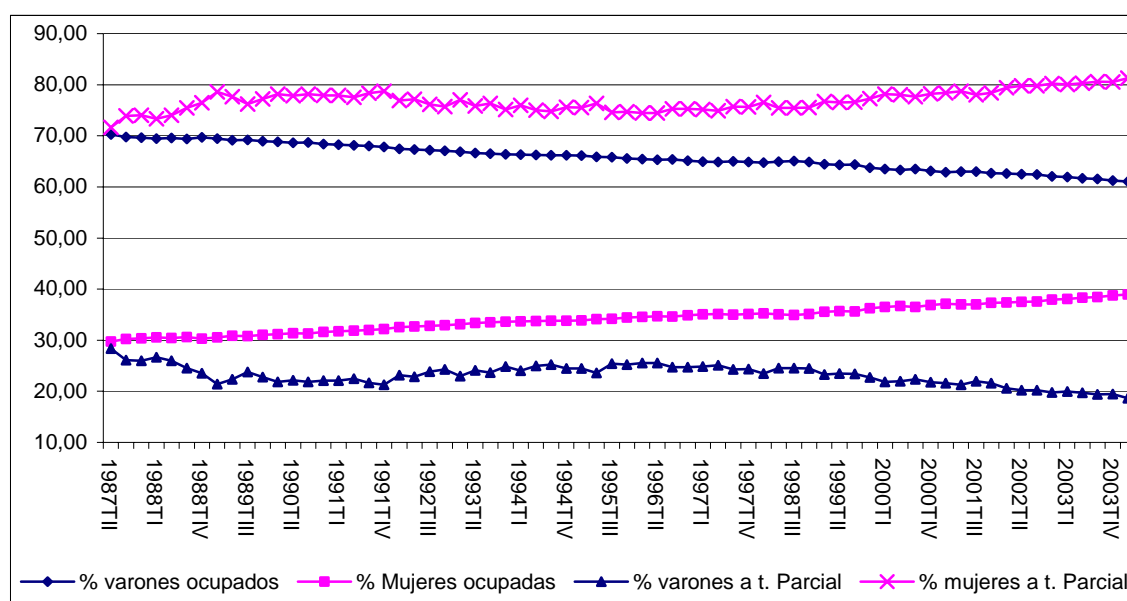
Quiere esto decir que, en la perspectiva europea, el avance del trabajo a tiempo parcial es un factor de robustez en el mercado laboral, que no solo contribuye dinamizar la generación de empleo sino también a avanzar en la compatibilidad entre actividad laboral y vida familiar, uno de los objetivos explícitos de la Estrategia Europea por el Empleo⁹. Las diferencias, por países, no obstante, son importantes y el efecto "creación de empleo" derivado de la expansión del trabajo a tiempo parcial está condicionado por el comportamiento específico de los mercados nacionales de trabajo, con otras variables en juego.

La tasa de trabajo a tiempo parcial en España es casi tres veces inferior a la media de la Unión Europea

Los datos para España muestran una variación importante según la fuente que se utilice. Al igual que en el análisis de la temporalidad, la Encuesta de coyuntura laboral ofrece cifras más elevadas de empleo (asalariado) a tiempo parcial que la que registra la EPA. Así la primera fuente ofrece una tasa de casi el 15 por ciento de parcialidad en el empleo, frente a un 8,7 por cien en la EPA, para el primer trimestre de 2004. De idéntico modo, la evolución también es notablemente dispar en ambos casos; con la primera fuente habríamos casi triplicado la tasa de contratación a tiempo parcial para los asalariados, mientras que con la EPA solo se observaría un ligero crecimiento, en ambos casos en los últimos diez años.

⁹ La OCDE, no obstante llama la atención sobre el posible efecto ambiguo de estas formas de trabajo más flexible (incluyendo el reparto de modo flexible de la jornada de trabajo) sobre la conciliación de la vida familiar, en tanto que incorporan situaciones que hacen difícil tal compatibilidad (jornadas extensas, en domingos, por la noche, etc.) (OECD, Employment Outlook, 2004).

Gráfico 16. Distribución por sexo del trabajo a tiempo parcial



Fuente: EPA

El trabajo a tiempo parcial es crecientemente femenino

Como muestra el Gráfico 16, el trabajo a tiempo parcial se concentra, incluso de modo ascendente en el tiempo, entre la población femenina. Es un comportamiento generalizado en los países de la Unión Europea, lo que indica que la asunción de las cargas familiares (en el supuesto que esta forma de relación lleve consigo conciliación con la vida familiar) sigue recayendo básicamente sobre las mujeres.

Cuadro 12. Evolución de la importancia porcentual del trabajo a tiempo parcial sobre total empleo (Fuentes: EPA y EUROSTAT)

		1992	1995	2000	2003
UE-15	Total	14,2	15,8	17,7	18,6
	Hombres	4,2	5,2	6,1	6,7
	Mujeres	28,8	31,0	33,3	34,1
UE25	Total			12,6	12,9
	Hombres			6,1	6,6
	Mujeres			29,8	30,5
España	Total	6,0	7,5	7,9	8,0
	Hombres	2,2	2,9	2,7	2,6
	Mujeres	13,8	16,4	16,8	16,8

En el caso español, las diferencias por sexo son, si cabe, más acusadas e incluso en los últimos diez años han aumentado. En la perspectiva temporal que refleja el Cuadro 12, se observa, de forma clara, como en España el avance del nivel de ocupación de las mujeres se apoya en una parte singular en el trabajo a tiempo parcial.

El trabajo temporal, asimismo, se difunde entre la población más joven, particularmente la femenina. En este sentido, el trabajo a tiempo parcial está comportando un mecanismo importante de conciliación entre actividad remunerada y formación. El informe Eurostudent 2000 señala que la tasas de ocupación entre los estudiantes universitarios es muy elevada (en algunos países por encima del 50 por ciento), aunque el trabajo realizado se distribuye entre numerosas formas de

prestaciones laborales “atípicas” (discontinua, irregular o a tiempo parcial, por citar algunas significativas). En el caso español, en el estudio realizado en el año 2003 también se observa una elevada tasa de ocupación entre los estudiantes universitarios¹⁰

El trabajo a tiempo parcial se difunde en mayor medida entre los asalariados

Cuadro 13. Ocupados a tiempo parcial/tiempo completo (%)	
Total	9,5
Trabajadores por cuenta propia	7,4
. Empleador	2,0
. Empresario sin asalariados o trabajador independiente	6,6
. Miembro de cooperativa	8,6
. Ayuda familiar	44,5
Asalariados	9,9
. Sector público	5,7
. Sector privado	11,0
Varones	2,8
Mujeres	21,8

Según los datos de la EPA, el trabajo a tiempo parcial está más extendido entre el trabajo asalariado que entre el realizado por cuenta propia. No obstante y entre el ya reducido colectivo de “ayudas familiares la intensidad del trabajo a tiempo parcial, es notablemente elevada afectando a casi la mitad de los efectivos laborales en esta categoría profesional.

Contrasta también la escasa entidad relativa del trabajo a tiempo parcial entre los asalariados del sector público, en la idea de que si se entiende esta forma de prestación laboral como un mecanismo a impulsar para la creación de empleo (y/o conciliación de la vida familiar) no se ha incentivado su utilización con mayor efectividad en el ámbito de las administraciones públicas.

El trabajo a tiempo parcial es propio de los servicios

El trabajo a tiempo parcial se concentra en los servicios, de forma mayoritaria, aunque en el sector agrario también muestra una cierta intensidad. Por ramas de actividad, se concentra en la hostelería, los servicios a las empresas, educación, otros servicios sociales y servicio doméstico. Podría decirse que en las actividades más “feminizadas”.

Se ha tratado de indagar sobre la existencia de una relación más o menos estrecha entre temporalidad y trabajo a tiempo parcial en el ámbito sectorial y utilizando series temporales. No se han obtenido resultados estadísticamente significativos, lo que no necesariamente implica descartar la existencia de una cierta relación entre ambos componentes de flexibilidad contractual. Por el momento, sin detrimento de lo que se dice a continuación, el trabajo a tiempo a tiempo parcial es todavía, en buena medida, una forma de temporalidad, en tanto que, entre los asalariados, aún más de la mitad de los contratos a tiempo parcial es temporal. Ello explicaría la presencia de elevadas cifras relativas de trabajo a tiempo parcial de alguno de los sectores con mayores tasas de temporalidad, como ocurre en la hostelería o en la educación.

¹⁰ Este estudio se puede consultar en www.mec.es

Cuadro 14 . Tasas de trabajo a tiempo parcial y de temporalidad en España, por ramas de actividad en el III T. de 2004 (Fuente: EPA)

	Tasa tiempo parcial	Tasa de temporalidad
Total	8,6	30,4
Agricultura, ganadería, caza y selvicultura	7,1	59,5
Pesca	7,7	28,5
Industrias extractivas	0,7	21,6
Industrias manufactureras	3,0	21,5
Producción y distribución de energía eléctrica, gas y agua	2,1	16,5
Construcción	1,6	56,1
Comercio	9,1	25,7
Hostelería	14,5	37,6
Transporte y comunicaciones	4,3	21,3
Intermediación financiera	4,0	12,6
Actividades inmobiliarias y de alquiler servicios empresariales	13,9	26,7
Administración pública, defensa y seguridad social obligatoria	2,9	18,4
Educación	15,8	26,1
Actividades sanitarias y servicios sociales	9,0	29,7
Otras actividades sociales y servicios personales	15,3	32,1
Actividades de los hogares	50,4	53,6

Mujeres y jóvenes parecen estar más dispuestos a asumir el trabajo a tiempo parcial para compatibilizar trabajo con vida privada (estudios o familia)

Las motivaciones para estar contratado a tiempo parcial van derivando hacia un mayor grado de voluntariedad en la decisión, particularmente en lo que se refiere a la combinación entre actividad laboral y estudios. Aunque los cambios no son acusados, pueden estar, sin embargo, poniendo de manifiesto una mayor penetración de ese tipo de relación laboral entre la población española, particularmente entre jóvenes y mujeres. Estas siguen asumiendo la carga de las obligaciones domésticas, ya que de los contratados a tiempo parcial que aducen como motivo para su aceptación obligaciones familiares, el 99,23 por ciento son mujeres. No obstante, del total de mujeres que trabajan a tiempo parcial, son menos del 15 por ciento las que argumentan su ocupación parcial en la existencia de responsabilidades familiares asumidas por ellas.

Cuadro 15. Ocupados a tiempo parcial por motivación y género, en España en el III T 2004 (Fuente: EPA)

Jornada a tiempo parcial por:	Total	Por asistencia a cursos	Por enfermedad o incapacidad propia	Por obligaciones familiares (cuidado de niños o de adultos enfermos o discapacitados)	Por no encontrar trabajo de jornada completa	Por no querer trabajar de jornada completa	Por el tipo de actividad que desarrolla	Por otros motivos
Ambos sexos	100,00	4,50	0,86	11,59	18,72	8,88	36,08	19,37
Hombre	100,00	10,82	2,79	0,44	20,22	4,87	39,60	21,26
Mujer	100,00	2,89	0,37	14,43	18,34	9,90	35,19	18,89

No obstante, el porcentaje de personas que trabajan a tiempo parcial que no están satisfechos con tal situación es muy elevado aún, lo que puede estar dificultando la penetración, al menos desde la perspectiva de la oferta, de esta forma de trabajo en el mercado laboral español.

...y, aún con lo dicho, avanza la contratación a tiempo parcial indefinida

La penetración de la contratación a tiempo parcial se hace mas intensa en el ámbito de los contratos indefinidos, a tenor de la evolución del flujo de contratación que nos ofrece el INEM. Ello significaría de seguir esta tendencia, que el tiempo parcial iría ganando peso en el conjunto de los contratados por tiempo indefinido, mientras que lo perdería en el ámbito de la contratación temporal. Esta tendencia concuerda con los datos que ofrece la encuesta de Coyuntura laboral, que muestra una tendencia ascendente en la relación entre contratados a tiempo parcial indefinidos y temporales. Según esta fuente, hace diez años esta relación era de 0,5, habiendo pasado a primeros de 2004 a 1,1¹¹.

De confirmarse esta tendencia, podríamos estar entrando en un escenario de mayor relevancia de la contratación a tiempo parcial como instrumento de generación de empleo.

¹¹ La encuesta elaborada por CIS, bajo el epígrafe 2321 indicaba que el 26 por ciento del trabajo asalariado a tiempo parcial se realizaba bajo la modalidad de contrato indefinido el 9 por ciento, fijo discontinuo, el 50 por ciento temporal y el 16 por ciento sin contrato.

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro A.1. Número de contratos temporales registrados en el INEM, por tipo de contrato, 1985-2004

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Ordinarios	1.826.107	2.168.384	2.463.396	2.779.345	3.066.577	3.145.742	3.174.692	3.235.351	3.138.190	4.372.696
Obra o servicio	1.117.311	1.262.978	1.341.369	1.400.514	1.496.266	1.492.191	1.476.301	1.524.653	1.557.929	2.320.883
Eventuales	501.671	661.812	853.770	1.052.983	1.209.734	1.231.709	1.203.277	1.197.989	1.084.859	1.421.466
Interinos	143.124	148.511	173.555	195.063	223.335	254.690	266.710	277.775	278.555	307.374
Lanzamiento nueva actividad	26.437	31.325	33.334	42.419	52.344	52.418	48.405	64.065	79.734	181.980
Otros	37.564	63.758	61.368	88.366	84.898	114.734	179.999	170.869	137.113	140.993
Prácticas	51.766	86.676	128.187	173.902	225.534	212.872	187.118	109.324	55.649	50.962
Formación	112.736	161.121	218.229	267.005	335.618	303.918	262.841	137.706	55.114	208.975
Tiempo parcial y relevo	123.849	178.620	221.750	294.718	358.533	416.236	473.495	541.864	637.462	935.647
Temporales de fomento del empleo	432.175	536.594	666.577	876.365	1.112.756	1.174.884	1.142.774	856.503	544.812	266.500
Otros de fomento	978	1.008	818	894	909	997	1.070	1.305	1.320	1.534
TOTAL	2.547.611	3.132.403	3.698.957	4.392.229	5.099.927	5.254.649	5.241.990	4.882.053	4.432.547	5.836.314
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Ordinarios	5.519.350	6.446.624	7.256.682	8.210.709	9.529.552	10.112.847	10.112.058	12.666.729	13.164.255	14.674.100
Obra o servicio	2.356.046	2.523.626	2.766.097	3.177.197	3.878.145	4.133.772	4.075.495	5.058.733	5.323.303	6.057.836
Eventuales	2.243.449	2.784.008	3.466.336	4.113.998	4.547.402	4.830.731	4.836.729	6.233.171	6.466.845	7.117.436
Interinos	403.832	465.595	533.321	586.706	709.332	715.132	734.561	1.003.414	1.067.405	1.234.104
Lanzamiento nueva actividad	372.467	403.341	183.466	0	0	0	0	0	0	0
Otros	143.556	270.054	307.462	332.808	394.673	433.212	465.273	371.411	306.702	264.724
Prácticas	69.975	70.054	81.056	94.926	94.672	92.279	75.762	78.195	76.471	85.845
Formación	179.072	184.577	156.151	147.415	154.000	119.091	121.207	126.568	125.774	126.534
Tiempo parcial y relevo	1.128.892	1.516.455	1.859.851	2.219.683	2.215.216	2.274.363	2.421.766	7.312	21.093	31.810
Temporales de fomento del empleo	56.816	44.314	17.863	0	0	0	0	0	0	0
Otros de fomento	8.942	11.151	14.481	19.582	23.623	21.925	21.604	17.484	10.702	12.777
TOTAL	6.963.047	8.273.175	9.386.084	10.692.315	12.017.063	12.620.505	12.752.397	12.896.288	13.398.295	14.931.066

Cuadro A.2. Tasas de crecimiento promedio de la productividad del trabajo y del número de trabajadores ocupados equivalentes a tiempo completo

	Productividad del Trabajo				Empleo			
	1980-1989	1990-1995	1995-2000	2000-2004	1980-1989	1990-1995	1995-2000	2000-2004
España	2.09	1.94	0.51	0.44	1.02	-0.53	3.39	1.63
Agricultura Ganadería, Selvicultura y Pesca.	5.51	5.61	4.32	0.09	-3.59	-5.92	-0.63	-1.79
Energéticas.	2.29	3.84	5.55	0.36	-0.48	-2.64	-2.39	-2.07
Industria.	3.19	2.71	0.71	0.15	-0.53	-2.01	3.61	-0.69
Construcción.	2.19	0.87	-1.25	0.04	1.69	-2.15	6.33	3.51
Servicios De Mercado.	0.87	0.92	0.09	-0.05	2.18	0.99	3.73	2.98
Servicios No De Mercado.	0.26	1.61	0.28	0.13	4.21	1.23	2.77	0.92
Unión Europea	2.1	2.1	1.0	-	0.4	-0.6	1.5	-
Agricultura Ganadería, Selvicultura y Pesca.	3.5	4.8	4.4	-	-2.3	-4.1	-1.8	-
Energéticas.	3.0	4.2	5.1	-	0.2	-2.8	-2.5	-
Industria.	3.0	3.5	1.7	-	-1.3	-2.8	-0.1	-
Construcción.	2.6	1.3	-1.5	-	-1.0	-1.4	1.5	-
Servicios De Mercado.	1.9	1.4	0.8	-	1.5	0.5	2.7	-
Servicios No De Mercado.	0.2	1.2	-0.2	-	1.7	0.4	1.6	-
Estados Unidos	1.4	1.4	2.0	-	1.9	1.6	2.0	-
Agricultura Ganadería, Selvicultura y Pesca.	5.8	-1.5	5.9	-	-0.8	1.9	-0.1	-
Energéticas.	1.2	2.6	1.5	-	1.4	-1.2	-1.3	-
Industria.	3.9	4.7	4.1	-	-0.6	-0.1	0.0	-
Construcción.	0.0	0.7	0.5	-	2.0	2.0	4.8	-
Servicios De Mercado.	0.8	1.1	3.3	-	3.1	2.3	2.8	-
Servicios No De Mercado.	0.1	-0.8	-0.3	-	2.1	1.6	1.6	-

Fuente: Para los datos de España, elaboración propia con datos del INE. Los demás datos proceden de Employment in Europe 2003, pp. 49, Table 17.

Cuadro A.3. Estructura sectorial del empleo (como % del total de empleo)

	España				Unión Europea			Estados Unidos		
	1980	1991	1999	2004	1980	1991	1999	1980	1991	1999
Agricultura Ganadería, Selvicultura y Pesca.	17.1	9.2	6.8	5.6	9.9	7.1	5.4	3.3	2.6	2.5
Manufactura y minería	23.4	19.5	18.7	17.1	24.4	20.5	17.7	20.4	15.5	13.3
Energéticas.	1.4	1.3	0.8	0.7	0.9	0.8	0.7	0.8	0.8	0.6
Construcción.	9.6	10.3	10.6	11.6	7.9	7.0	6.8	5.3	5.0	5.6
Servicios De Mercado	34.5	39.8	43.0	45.1	31.0	35.1	38.6	39.7	43.8	46.3
Servicios No De Mercado	14.1	20.1	20.0	20.0	26.0	29.5	30.9	30.5	32.4	31.7

Fuente: Para los datos de España, elaboración propia con datos del INE. Los demás datos son de Employment in Europe 2003, pp. 49, Table 17

Cuadro A.4. Productividad del Trabajo: Estructura y crecimiento

Efectos s/el crecimiento	1980-1989	1990-1995	1995-2000	2000-2004
España				
Efecto Cambio Estructural	0,50 (23,5%)	0,28 (14,3%)	0,03 (5,6%)	-0,03 (-6,1%)
Efecto Crecimiento de la productividad	1,81 (85,2%)	1,77 (90,3%)	0,59 (116,1%)	0,54 (122,9%)
Efecto Interacción	-0,18 (-8,7%)	-0,09 (-4,8%)	-0,11 (-22,1%)	-0,08 (-17,2%)
Crecimiento de la productividad	2,1 (100%)	1,9 (100%)	0,5 (100%)	0,4 (100%)
Unión Europea				
Efecto Cambio Estructural	0,5 (26,2%)	0,31 (14,3%)	0,41 (42,8%)	
Efecto Crecimiento de la productividad	1,6 (79,5%)	1,94 (90,5%)	0,64 (67%)	
Efecto Interacción	-0,12 (-5,7%)	-0,10 (-4,9%)	-0,09 (-9,8%)	
Crecimiento de la productividad	2,1 (100%)	2,1 (100%)	1,00 (100%)	
Estados Unidos				
Efecto Cambio Estructural	0,48 (35,1%)	0,04 (3,3%)	0,22 (8,6%)	
Efecto Crecimiento de la productividad	1,19 (87%)	1,25 (103%)	2,40 (93,7%)	
Efecto Interacción	-0,30 (-22,2%)	-0,08 (-6,3%)	-0,06 (-2,26%)	
Crecimiento de la productividad	1,4 (100%)	1,2 (100%)	2,5 (100%)	

Fuente: *Employment in Europe 2003* y Elaboración propia con datos del INE

IV. Respuestas al Mandato

El presente Capítulo, recogiendo lo esencial de los análisis realizados en los anteriores, pretende dar respuesta a las preguntas que aparecen especificadas de forma expresa en el Mandato de la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Diálogo Social encomendado a esta Comisión de Expertos.

1. El análisis de la situación global del mercado de trabajo y la evaluación de las políticas aplicadas en los últimos años. El análisis de la evolución de la temporalidad y evaluar las políticas que se han aplicado en esta materia, diferenciando entre el sector privado y el sector público

El comportamiento del mercado de trabajo durante la última década tiene luces (reflejadas sobre todo en un notable crecimiento del empleo)...

Desde 1992 hasta el presente se produjo una primera fase corta de fuerte destrucción de empleo, si bien desde 1994 con diversa intensidad se está produciendo un significativo crecimiento del empleo en nuestro mercado de trabajo. En el período 1991-93 se llegaron a destruir 900.000 empleos. Desde entonces se ha producido un incremento del empleo de casi 5.500.000. Este crecimiento del empleo ha servido para reducir las brechas de las tasas de ocupación y de la tasa de desempleo con respecto a la media del resto de países de la UE, en términos tales que la tasa de ocupación ha pasado del 49 % en 1992 al 59,7 en 2003, en tanto que en ese mismo período en el resto de la UE15 se ha pasado del 62,7 % al 64,9 %, con lo cual la diferencia entre España y la media europea se ha reducido en 5 puntos porcentuales.

... con cambios demográficos significativos...

Este crecimiento del empleo se ha producido en un contexto sociodemográfico caracterizado por un fuerte incremento de la inmigración y por la importante incorporación de la mujer en el mercado de trabajo. En lo que se refiere a la participación laboral, otras pautas significativas son el retraso de la entrada en el mercado de trabajo, como consecuencia del aumento de las tasas de matriculación en la educación superior, y el adelanto de la edad de jubilación de los trabajadores, que se ha producido de forma especialmente acusada durante los periodos de recesión.

... y sombras, sobre todo la distancia todavía notable con los objetivos de tasa de ocupación de la Estrategia Europea del Empleo (EEE) ...

No obstante, la tasa de ocupación de la población española sigue siendo menor, en alrededor de 10 puntos porcentuales, de la fijada por la EEE como objetivo para 2010, mientras que la tasa de desempleo sigue manteniéndose por encima del 10%. Otros objetivos fijados por la EEE del Empleo, como son que la tasa de ocupación femenina y la de los trabajadores de más de 55 años alcancen el 60% y el 50 %, respectivamente, en 2010, parecen igualmente lejos de cumplirse.

... las diferencias entre los distintos grupos de población y la elevada temporalidad ...

En cualquier caso, la favorable evolución del empleo durante la última década no ha servido para reducir sustancialmente las notables diferencias en la situación laboral de los diferentes grupos de población. Las tasas de empleo juvenil y femenina siguen siendo muy inferiores a las de los varones adultos. También se aprecian notables diferencias territoriales y en función del nivel educativo y de la cualificación profesional de los trabajadores. Y, a pesar de que ha habido varias reformas laborales desde principios de la década de los años noventa dirigidas a reducir la temporalidad, el

porcentaje de trabajadores asalariados que tiene un contrato temporal, desde el segundo trimestre de 1995 hasta el segundo trimestre de 2004, ha disminuido en alrededor de 4,5 puntos porcentuales en el conjunto de la población asalariada. Esta disminución alcanza hasta 8,7 puntos porcentuales si se toma en consideración exclusivamente el sector privado.

... y la desaceleración de la productividad, que constituye un lastre importante para el mantenimiento del crecimiento económico...

Por otra parte, la positiva valoración del proceso de creación de empleo ha de ser matizada por la desfavorable evolución de la productividad durante la última década. En la actualidad, la tasa de crecimiento de la productividad en España es de las más bajas de la de los países de la UE, lo que lastra el proceso de convergencia con dichos países. La combinación de este bajo crecimiento de la productividad junto con el mantenimiento de tasas de inflación mayores que la de dichos países merma competitividad a la economía española y plantea dudas sobre la sostenibilidad futura del crecimiento económico de este periodo. En este contexto de fuerte desaceleración de la productividad, la moderación salarial ha contribuido a favorecer la creación de empleo y el crecimiento económico; pero al coste de un bajo crecimiento salarial en términos reales de amplios grupos de trabajadores.

...así como, la ausencia de otras medidas de impulso a la competitividad empresarial.

En la misma línea, también se advierte un cierto retraso en la adopción de medidas estructurales de reforma de nuestro sistema productivo, particularmente, aquellas que contribuyan a eliminar las barreras a la competencia en ciertos sectores productivos.

Las políticas aplicadas durante la última década también tienen luces y sombras: un aprobado en las políticas macroeconómicas...

En lo que se refiere a su impacto sobre el mercado de trabajo, las políticas económicas seguidas durante la última década merecen una valoración mixta. Por una parte, las políticas macroeconómicas han contribuido, mediante la contención del déficit público y de la inflación, que permitió la entrada en la UEM, a la consecución de un marco de estabilidad económica favorable a la creación de empleo.

También la alta dosis de pacificación social de las relaciones laborales, propiciada por un proceso constante y sólido de concertación social, con intenso protagonismo en el logro de consensos por parte de los interlocutores sociales, junto con la moderación salarial mantenida durante un prolongado período de tiempo, han servido como factores instrumentales claves para el crecimiento del empleo.

...e insuficiente en políticas de empleo

Por otra parte, las políticas de empleo, en sus diferentes vertientes, no han tenido tanto éxito.

Las principales medidas adoptadas en el ámbito de las políticas de empleo pueden englobarse en tres líneas: las sucesivas modificaciones de la legislación sobre seguridad en el empleo, las restricciones en el sistema de prestaciones por desempleo que se inician con la disminución de las prestaciones en 1992 y 1993 y el fuerte aumento de los recursos dedicados a las políticas activas del mercado de trabajo.

Por lo que se refiere a la primera línea, las medidas se han dirigido fundamentalmente a recuperar el principio de causalidad en la contratación temporal, así como a intentar abrir vías alternativas de

flexibilidad interna y de salida diferentes de la contratación temporal. Tanto en 1994, en el marco de la reforma orientada a favorecer la flexibilidad negociada, como mediante medidas más concretas llevadas a cabo en otros momentos, tales como el acercamiento de los costes de extinción entre los temporales y los indefinidos, por distintas vías (indemnizaciones por extinción de los temporales, abaratamiento del despido en un porcentaje mayoritario de los casos y la bonificación de esos mismos contratos), se ha tratado de reconfigurar la legislación sobre protección al empleo para reducir la temporalidad. Sin embargo, el relativo fracaso en la materialización y puesta en práctica de tales vías alternativas de flexibilidad ha impedido lograr los objetivos buscados de reducción de las tasas de temporalidad.

Por todo lo anterior, no se ha conseguido eliminar la segmentación del mercado de trabajo y la desigual distribución de la flexibilidad y de la seguridad entre empresas y trabajadores, respectivamente. De un lado, los jóvenes, mujeres y trabajadores de menos cualificación tienen altas tasas de temporalidad y, en un porcentaje significativo, quedan atrapados en situaciones de precariedad, por cuanto que, ni siquiera con el paso del tiempo, logran situarse en una posición razonable de estabilidad en el empleo. De otro lado, otros sectores de la población asalariada gozan de más estabilidad en el mercado de trabajo, beneficiándose del hecho de que la flexibilidad sólo recae sobre el segmento antes referido. En razón de ello, las empresas encuentran dificultades significativas para hacer un uso flexible de la prestación de estos otros trabajadores a sus necesidades de cambio y adaptación.

La evolución de la contratación temporal ha desembocado también en una reducción notable de la duración media de los contratos temporales, debido a una perceptible extensión de contratos de muy corta duración, fenómeno que está mostrando la presencia de tasas de rotación contractual excesivas. Este tipo de rotación, a su vez, puede estar provocando efectos negativos sobre la productividad empresarial, sobre la empleabilidad de los trabajadores y sobre la funcionalidad a desempeñar por la protección por desempleo como prestación de Seguridad Social.

Por lo que se refiere a la protección por desempleo, el resultado de las sucesivas modificaciones durante la última década es un sistema que ofrece un grado de protección desigual, que, en algunos de sus pilares, confunde la función de las prestaciones por desempleo con la transferencia de rentas a colectivos de los que no se pretende ni espera su reintegración en el mercado de trabajo, en lugar de centrarse en su función aseguradora contra la contingencia por desempleo, que proporciona unas prestaciones con tasas de sustitución, en relación con el último salario, muy diferentes para distintos niveles de renta, y en el que los incentivos a la búsqueda de empleo tampoco están bien logrados.

Por último, el aumento de recursos destinados a las políticas activas del mercado de trabajo no parece haber producido todos los efectos deseados. A este respecto, la escasez de estudios rigurosos impide afirmaciones más contundentes sobre la eficacia de estos tipos de políticas, por lo que sería imprescindible efectuar una evaluación a fondo de todos sus resultados y efectos. Eso sí, la evidencia disponible para otros países así como los problemas manifiestos en la gestión de estas políticas observados en nuestro país, permiten presumir que la rentabilidad social de ciertos incentivos económicos a la contratación así como algunas programaciones públicas de la formación profesional es discutible. De esto no debería deducirse que haya que reducir los recursos destinados a estas políticas activas, sino que la preocupación política y social por su perfeccionamiento habría de fortalecerse.

La debilidad fundamental de las políticas de empleo hay que achacarla a la falta de una visión global del papel que juegan las diferentes instituciones y medidas que se han llevado a cabo...

La razón fundamental de la deficiente situación actual, en lo que se refiere a las políticas de empleo en nuestro país, hay que buscarla en que las sucesivas reformas que han venido configurándolas se han adoptado con un enfoque parcial, han tenido un alcance marginal y, en ocasiones, han resultado ser contradictorias entre sí. Esto puede haberse debido a que estas reformas se han adoptado siempre bajo la presión de acontecimientos coyunturales, entre otros, la crisis financiera del sistema de prestaciones por desempleo en 1992, la fuerte destrucción de empleo del periodo 1992-94 o las necesidades derivadas del proceso de convergencia nominal con la UE en 1997.

Esta falta de visión global ha impedido reconocer que los objetivos de flexibilidad y seguridad del empleo pueden alcanzarse mediante varios instrumentos que guardan entre sí ciertas relaciones, a veces de sustitución, a veces de complementariedad. Por ejemplo, se ha confundido la protección de los trabajadores con la protección de los puestos de trabajo. Esto ha hecho que muchas de las medidas que se han adoptado hayan resultado ineficaces y que hayan desembocado en una relación de intercambio desfavorable entre flexibilidad y seguridad.

...por lo que en sucesivas reformas habrían de ser contempladas teniendo en cuenta cómo interaccionan las distintas medidas entre sí y las distintas instituciones que configuran el impacto efectivo de dichas medidas

En la introducción de este informe se señala que la provisión de flexibilidad y de seguridad puede hacerse mediante diferentes instrumentos. Por otra parte, en el capítulo segundo se ha puesto de manifiesto que en la ordenación jurídica del mercado de trabajo español confluyen la acción legislativa, la de los agentes sociales y la de los jueces y tribunales laborales. Ambas consideraciones han de ser tenidas en cuenta a la hora de desarrollar nuevas reformas del mercado de trabajo que traten de mejorar simultáneamente la flexibilidad y la seguridad del empleo.

La evolución de la temporalidad y las políticas aplicadas para reducirla ejemplifican la apreciación anterior sobre las deficiencias de la actual relación de intercambio entre flexibilidad y seguridad...

A pesar de las numerosas medidas y sucesivas reformas dirigidas a reducir la temporalidad que se han llevado a cabo desde principios de la década de los años noventa, existe insatisfacción general con la situación actual del balance entre flexibilidad y seguridad que se deriva del resultado de dichas medidas. Por lo que se refiere a la flexibilidad, las empresas utilizan la contratación temporal como instrumento casi exclusivo para obtener la flexibilidad externa e interna que creen necesitar, aún con el coste negativo que la excesiva rotación laboral puede tener sobre la productividad. Por lo que se refiere a la seguridad, la situación es que está muy desigualmente repartida, al estar la temporalidad concentrada en los jóvenes, las mujeres y las personas poco cualificadas.

Como se pone de manifiesto en el capítulo tercero del presente informe, la temporalidad ha seguido una tendencia ligeramente decreciente desde mediados de la década de los años noventa. Esta tendencia es el resultado de un descenso de la tasa de temporalidad en el sector privado de alrededor de casi 9 puntos porcentuales y de un aumento de la tasa de temporalidad en el sector público de alrededor de casi 7 puntos porcentuales desde 1995. En cualquier caso, la tasa de temporalidad sigue siendo superior al 20 por ciento en todos los sectores de la economía y hay sectores, como la agricultura o la construcción, en los que supera el 50 por ciento. Esta observación de que la tasa de temporalidad es muy elevada en todos los sectores ha de servir para desterrar la idea de que la

causa de la elevada temporalidad en España es de naturaleza “estructural” y de que dicha tasa pueda encontrar su principal explicación en el mayor peso de actividades estacionales en las que predominan los trabajos de duración determinada. Por el contrario, tal circunstancia presenta un impacto reducido en las actuales tasas de temporalidad.

En la evaluación de la evolución de la temporalidad, las comparaciones internacionales han de hacerse con cautela, por el distinto significado de este concepto en distintos países...

Si bien es cierto que la reducción de la temporalidad en España coincide con un suave incremento de la tasa de temporalidad en los otros Estados miembros de la UE, esta comparación no puede servir para calificar la evolución de la temporalidad en España. En primer lugar, el propio concepto de temporalidad sólo cobra sentido en comparaciones internacionales en función de cuál sea la regulación del contrato indefinido en cada país y de los otros mecanismos que puedan utilizar las empresas para proveerse de flexibilidad externa e interna. En segundo lugar, la adopción de medidas de liberalización de contratos temporales se ha producido en distintos momentos en cada país. Mientras que en España se liberalizaron significativamente los contratos temporales en la década de los años ochenta, para pasar a restringirlos en mayor medida en la década de los años noventa, en otros países de la UE la apuesta decidida por la liberalización de los contratos temporales se produce en los años noventa. En tercer lugar, la tasa de temporalidad tiene un comportamiento cíclico que también puede ser diferente en cada país. Por ello, la moderada reducción de la brecha de la tasa de temporalidad española con respecto a la del resto de países de la UE observada en los últimos años no puede utilizarse como indicador de éxito de las políticas dirigidas a reducir la temporalidad.

...y porque las causas de la temporalidad hay que buscarlas en la interrelación del marco normativo con las características estructurales de la economía

Por otra parte, hay que tener en cuenta que, en general, los efectos de la regulación legal del mercado de trabajo dependen del contexto económico sobre el que operen. Por ejemplo, las restricciones a la flexibilidad no tienen efectos relevantes en una empresa que disfrute de un crecimiento estable de su demanda y de una fuerza de trabajo adaptable y productiva. Así, un mismo marco normativo puede tener efectos muy diferentes sobre las tasas de desempleo y de temporalidad en función de cuáles sean las características estructurales de la economía sobre la que se imponga dicho marco normativo. En este sentido, las notables diferencias entre las regiones españolas por lo que se refiere a las tasas de desempleo y de temporalidad no son más que el resultado de la aplicación de unas condiciones de empleo homogéneas en zonas con características estructurales diferentes.

...y la misma consideración cabe hacer con respecto a la evolución de la temporalidad en el sector público

De la misma manera, las causas del aumento de la temporalidad en el sector público hay que buscarlas, en primer lugar, en las restricciones que encuentran los empleadores públicos a la hora de contratar. Tanto las restricciones a la oferta de empleo público que se establecieron a finales de la década de los noventa, como las dificultades para la movilidad geográfica y ocupacional de los empleados públicos han llevado a que numerosas plazas de la Administración Central y de las Administraciones Territoriales fueran ofertadas mediante contratos a término. Este incremento de la temporalidad en el sector público constituye uno de los elementos más negativos de la evolución de la contratación laboral en los últimos años del período objeto de evaluación. En este ámbito se requieren medidas específicas, urgentes y de hondo calado, para restaurar el equilibrio entre flexibilidad y seguridad. Prácticamente, las medidas adoptadas en este sentido han sido nimias. Y

es en este ámbito, donde se aprecia un reparto más desequilibrado de las medidas de flexibilidad y seguridad, por cuanto las estrictas reglas de estabilidad en el empleo provocan también una notable rigidez en el resto de las condiciones de trabajo de quienes las disfrutan. Más aún, la ausencia de ciertas políticas globales ha propiciado este resultado, que sólo es posible afrontar con una visión de conjunto que debe conducir a una reforma global, tanto del régimen de gestión de los recursos humanos en el empleo público como del funcionamiento general de las Administraciones Públicas.

En segundo lugar, también ha contribuido al aumento de la temporalidad en el sector público el desarrollo de algunas políticas activas del mercado de trabajo en el ámbito regional y local, que se ha llevado a cabo mediante la contratación temporal de las personas afectadas por las medidas de formación y de inserción laboral desarrolladas en cada momento. Puesto que estas medidas han ganado un peso considerable durante la última década, el peso de la contratación temporal, sobre todo en el ámbito de la Administración Local, se ha incrementado notablemente.

En tercer lugar, el hecho de que el incremento se haya concentrado notablemente en el ámbito de las entidades locales, está manifestando igualmente los grandes problemas derivados de las carencias de un sistema estable y solvente de financiación pública de tales Administraciones Públicas. Para hacer frente a las referidas debilidades presupuestarias, se acude con excesiva reiteración a fórmulas de financiación extraordinarias o de programas coyunturales que se materializan año tras años con aportaciones económicas singulares provenientes de las otras Administraciones Públicas, tanto la estatal como la autonómica, incluso de las propias Diputaciones Provinciales hacia los Ayuntamientos. En esos términos, la ejecución de tales proyectos aboca también a que la ejecución de los mismos se lleve a cabo a través de contrataciones laborales de carácter temporal.

Las medidas de implantación de las agencias de colocación han fracasado

La reforma de 1994 eliminó el monopolio público en la intermediación del mercado de trabajo, con voluntad de que se extendieran fórmulas de agencias de colocación que actuaran de forma complementaria a los Servicios Públicos de Colocación. Los Servicios Públicos no pueden atender en su totalidad a la pluralidad y complejidad de la intermediación laboral en el actual mercado de trabajo, por lo que las agencias de colocación podrían asumir un espacio importante en la casación de la oferta y la demanda, particularmente en segmentos especializados de ciertas actividades profesionales. En esa misma línea se sitúa el Convenio número 181 de la Organización Internacional del Trabajo y su ratificación en España. Sin embargo, por diversos factores, sobre todo de orden jurídico, las citadas agencias no han logrado penetrar en nuestro mercado de trabajo, al extremo que ciertas demandas de empleo por parte de las empresas han dejado de ser atendidas y, con ello, se han desperdiciado importantes expectativas de crecimiento del empleo.

2. La evaluación del funcionamiento de la política de estímulos a la contratación de determinados colectivos, especialmente la puesta en marcha en 1997, a partir del Acuerdo firmado por los interlocutores sociales en abril de este año.

La política de estímulos a la contratación de determinados colectivos se ha centrado fundamentalmente en los colectivos más desfavorecidos (parados de larga duración, mujeres, jóvenes, discapacitados) y ha tomado la forma de subvenciones a tanto alzado por contrato realizado y, especialmente a partir de 1997, de bonificaciones a las cuotas a la Seguridad Social en el caso de contratación indefinida. En su mayor parte, esta política tiene un carácter estatal puesto que es el Gobierno central quien establece la cuantía de dichos estímulos en todo el territorio

nacional, pero también ha habido y hay medidas a favor de la contratación establecidas y gestionadas por las Administraciones Territoriales, fundamentalmente en el ámbito de las Comunidades Autónomas.

Para evaluar estas políticas hay que abordar dos cuestiones. La primera se refiere a las razones que justifican dichas subvenciones. La segunda cuestión es de tipo empírico y tiene que ver con los efectos observados de dichas subvenciones sobre las tasas de empleo indefinido de los trabajadores afectados por las mismas.

En la actualidad las medidas a favor de la contratación se concentran en las bonificaciones a la contratación indefinida...

Aún cuando en la actualidad las políticas de empleo contienen numerosas intervenciones a favor de la contratación, las medidas de fomento del empleo indefinido basadas en los incentivos económicos son las que constituyen el instrumento principal de intervención en este campo. Entre estas medidas, destacan las bonificaciones a los contratos indefinidos iniciales y las bonificaciones a la conversión de contratos temporales en indefinidos. Junto a ellas, hay otros programas, como son las iniciativas locales de empleo, la promoción del empleo autónomo o las bonificaciones a beneficiarios de capitalización de prestaciones de pago único, que tratan de reducir la temporalidad y el desempleo, así como medidas a favor de la contratación, tanto indefinida como temporal de colectivos en situación de exclusión social, entre otros perceptores de rentas mínimas de inserción social, jóvenes procedentes de instituciones de protección de menores o inmigrantes que no pueden acceder a otro tipo de medidas de inserción laboral.

En el capítulo III se ha realizado un análisis descriptivo tanto del número de contratos indefinidos, bonificados y no bonificados, registrados en el INEM durante el periodo 1997-2004 como de la cobertura actual de dichas bonificaciones. Durante este período, se registraron casi 6 millones de contratos indefinidos bonificados, ya fueran iniciales o procedentes de conversiones de contratos temporales. En la actualidad, el gasto de la Administración Central en estas medidas está cerca del 0,3% del PIB, no existiendo una relación entre la bonificación media por asalariado del sector privado con contrato indefinido durante el periodo 2002-2004 y la variación en la tasa de empleo indefinido en el sector privado en cada una de las provincias españolas. Por lo que se refiere a la cobertura de dichas bonificaciones, hemos destacado la gran variedad de características personales que otorgan la elegibilidad para estas subvenciones y la complejidad de la normativa a este respecto.

...por lo que puede existir una cierta confusión acerca de las funciones de las subvenciones a la contratación de determinados colectivos

Las subvenciones en vigor desde 1997 pueden entenderse como medidas de apoyo a la inserción laboral de determinados colectivos o como medidas de fomento del empleo indefinido. Si se entienden como medidas a favor de la inserción laboral de determinados colectivos, las subvenciones a la contratación, tal y como se aplican en la actualidad, tienen dos deficiencias. En primer lugar, su amplia cobertura impide que sean realmente eficaces sobre los colectivos especialmente desfavorecidos en el mercado de trabajo. En segundo lugar, es discutible que para dichos colectivos las subvenciones hayan de limitarse a las nuevas contrataciones indefinidas y no a cualquier tipo de contratación.

Si, por el contrario, se entienden como medidas de fomento del empleo indefinido, las subvenciones a la contratación indefinida de determinados colectivos solo pueden explicarse como un reconocimiento de que la configuración institucional actual del mercado de trabajo no es

suficiente para mantener niveles adecuados de temporalidad. Si lo fuera, no habría justificación para medidas públicas de apoyo a la contratación indefinida. No obstante, mientras se mantengan los elevados niveles de temporalidad, las subvenciones a la contratación indefinida pueden jugar un cierto papel como mecanismo a favor de la estabilidad. Ahora bien, para justificarlas es necesario ofrecer una evaluación rigurosa de sus resultados y comparar su eficacia con la de otros usos alternativos a los que pueden dedicarse los recursos que las financian.

Por otra parte, la evaluación de los efectos de las subvenciones a la contratación indefinida se enfrenta a la dificultad de identificar los distintos efectos de las políticas de empleo...

La evaluación de este tipo de medidas se enfrenta a dos tipos de dificultades. El primero es de carácter general. Las políticas de empleo suelen tener varios efectos que hay que considerar y solo con información minuciosa y la aplicación de las técnicas adecuadas se puede identificar cuál es su impacto real sobre el objetivo que pretenden alcanzar.

Independientemente de la forma en que se instrumenten las medidas a favor de la contratación, cualquier intervención de este tipo tiene, junto con el efecto deseado que justifica la misma, tres tipos de efectos más. En primer lugar, existe la posibilidad de que la subvención se otorgue a contrataciones que se hubieran realizado aun sin la existencia de la misma; es decir, toda intervención de este tipo lleva aparejado un "peso muerto". En segundo lugar, la existencia de intervenciones a favor de la contratación de determinados colectivos y no de otros, hace que disminuya el coste relativo de la contratación de los primeros, lo que puede dar lugar a que la subvención no genere una nueva contratación sino que simplemente influya sobre las características de los trabajadores que ocupan los puestos de trabajo vacantes ("efecto sustitución"). Finalmente, los recursos dedicados a estas medidas han de ser financiados con impuestos que recaen sobre todos las empresas y trabajadores, tanto los que reciben las subvenciones como los que no, lo que da lugar al llamado "efecto desplazamiento". Por tanto, el número de intervenciones realizadas o la cuantía de los recursos dedicados a las mismas no son indicadores fiables de la eficacia de dichas medidas. Para evaluar dicha eficacia hay que realizar ejercicios de evaluación detallados, rigurosos y solventes. Y a este respecto, hay que señalar que en nuestro país las distintas Administraciones que han desarrollado políticas de empleo han mostrado, hasta la fecha, muy poco interés por adquirir el conocimiento necesario para mejorar su eficacia mediante el diseño y realización de tales ejercicios de evaluación.

...y la falta de información derivada de una deficiente coordinación entre las distintas Administraciones Públicas...

La segunda dificultad para la evaluación de las medidas a favor de la contratación tiene que ver con la forma en que se desarrollan en nuestro país. Tanto en el ámbito estatal como en el ámbito territorial, existe una amplia gama de intervenciones a favor de la contratación que varían en función de los colectivos cubiertos y los instrumentos utilizados. Por ejemplo, en el caso concreto de las subvenciones a la contratación indefinida introducidas en 1997 existe un abanico muy dispar de porcentajes de reducción de la cotización a la Seguridad Social, que experimenta ciertas variaciones de año en año, lo que da lugar a una complejidad e incertidumbre considerables. Además, la falta de coordinación y comunicación entre el Gobierno central y las Administraciones Territoriales en esta materia hace que coexistan numerosas unidades administrativas que diseñan y gestionan medidas a favor de la contratación, sin que se disponga de información pormenorizada de cuál es la intensidad real de las medidas a favor de la contratación en cada zona geográfica y para cada uno de los colectivos a considerar.

...sin que, por tanto, exista evidencia firme sobre el efecto de tales subvenciones sobre la creación de empleo y sobre la temporalidad

Dada la falta de datos adecuados para la evaluación de las medidas a favor de la contratación, diversos estudios han tratado de analizar el impacto de las bonificaciones sobre la creación de empleo y sobre la tasa de temporalidad de forma indirecta. A estos efectos, cabe citar dos enfoques diferentes. En primer lugar, hay estudios que comparan la variación de las tasas de empleo indefinido de distintos colectivos en función de si son o no elegibles para ser contratados mediante el contrato indefinido de fomento del empleo. Estos estudios encuentran que los colectivos cubiertos por dicho contrato han experimentado un mayor aumento de su tasa de empleo indefinido. El efecto es especialmente significativo para los jóvenes y mayor para los varones que para las mujeres. En este caso, las bonificaciones aparejadas a la contratación indefinida, que suponen una reducción del coste laboral de entre el 6% y el 9%, podrían explicar una reducción de la tasa de temporalidad de dichos colectivos de alrededor de 1,5 puntos porcentuales.

El segundo enfoque que se ha empleado para analizar los efectos de las bonificaciones se centra en el estudio de la duración de los contratos indefinidos incentivados. En general, los resultados de estos estudios muestran que la tasa de supervivencia de los contratos indefinidos incentivados es inferior a la de los contratos indefinidos ordinarios y que parece existir una disminución significativa de dicha tasa de supervivencia después de 24 meses, que es la duración típica de las bonificaciones a la contratación indefinida. Otros estudios han encontrado que la probabilidad de que un trabajador que entra en el empleo con un contrato indefinido incentivado esté ocupado treinta meses después, con el mismo o con otro contrato, es del 87,2% aproximadamente (88,2% para los varones y 85,5% para las mujeres), si bien este dato es difícil de interpretar sin ponerlo en relación con un indicador similar referido a los trabajadores con contratos indefinidos ordinarios.

En definitiva, hay razones para dudar de la eficacia de las bonificaciones a la contratación indefinida...

Con todas las cautelas que exige la falta de resultados robustos sobre los efectos de las bonificaciones a la contratación indefinida, hay muchas razones para dudar que esta medida sea la más eficiente a la hora de favorecer la contratación estable. En primer lugar, cabe pensar que el efecto de peso muerto de estas medidas es considerable. En segundo lugar, aunque la reducción de coste laboral que implican dichas bonificaciones es notable, dicha reducción está al alcance en mayor medida de determinadas empresas y de determinados colectivos de trabajadores. Por ejemplo, las empresas de nueva creación y las que experimentan una mayor rotación laboral se benefician más de dicha reducción que las empresas ya establecidas o que tienen una estabilidad de su fuerza laboral. Por lo que se refiere a los trabajadores, es muy probable que el efecto sustitución que generan las bonificaciones a la contratación indefinida no sea despreciable. Finalmente, siendo el gasto total de estas bonificaciones de casi un 0,3% del PIB, el efecto desplazamiento de las bonificaciones a la contratación no es desdeñable. Por tanto, cabe pensar que hay margen de mejora en el diseño y gestión de los incentivos económicos a la contratación.

...por lo que cabe pensar en formas alternativas de promocionar la estabilidad en el empleo

Si bien los incentivos a la contratación de los colectivos especialmente desfavorecidos en el mercado de trabajo pueden estar justificados por razones de equidad y deberían mantenerse, aunque con una cierta reformulación para hacerlos más selectivos, las medidas actuales de fomento de la contratación indefinida no parecen ser la forma más adecuada de favorecer la estabilidad en el empleo. Aparte del considerable efecto de peso muerto que pueden llevar aparejadas, es muy

probable que estén favoreciendo en mayor medida a las empresas que tienen más rotación laboral y que, por tanto, generan más inestabilidad.

3. La evaluación de los cambios habidos en las características legales e institucionales de las principales figuras contractuales a lo largo del período 1992-2003

El equilibrio entre flexibilidad y seguridad como objetivo general

En su conjunto, el marco institucional de las diversas modalidades contractuales debe atender de forma equilibrada a diversos objetivos, que se pueden resumir básicamente en dos: de un lado, la capacidad de atención sin obstáculos por parte de las empresas a los incrementos y disminuciones de las necesidades de empleo a resultas de los cambios que se produzcan en el mercado y en la organización empresarial; de otro lado, la atención a las aspiraciones de estabilidad en el empleo por parte del conjunto de la población asalariada, que le otorgue una razonable seguridad respecto del mantenimiento de su vinculación al mercado de trabajo.

Las políticas dirigidas a reducir la temporalidad han pretendido fundamentalmente recuperar el principio de causalidad y reducir las diferencias de coste entre los trabajadores temporales y fijos...

A partir de las reformas que comienzan a adoptarse en 1992, desde el punto de vista jurídico formal, se recupera el principio de causalidad en la contratación temporal, de modo que se permite la contratación de duración determinada sólo para atender necesidades temporales de las empresas. Actualmente, salvo casos muy marginales (discapacitados, relevo), se ha abandonado la utilización de la contratación temporal como instrumento del fomento del empleo.

A partir de esa reforma de principios de los años noventa se pretenden reducir las tasas de contratación temporal, al tiempo que se incentiva por diversas vías la contratación por tiempo indefinido. Del mismo modo se introducen elementos tanto de flexibilidad interna como externa que pretenden ofrecer un resultado más razonable que conjure los riesgos de dualización del mercado de trabajo, ofreciendo un equilibrio entre las necesidades de flexibilidad empresarial y de seguridad de los trabajadores. Junto a ello, se ha procedido a instaurar ciertas medidas de reducción de costes de los contratos indefinidos y a penalizar la contratación temporal.

...y su fracaso se debe a la dificultad de revertir la situación creada por la permisón en el pasado de los contratos temporales sin causa...

La amplia permisón legal de la contratación temporal sin causa, desde finales de los años setenta, generalizada con la reforma de 1984, produjo un fuerte incremento de la tasa de temporalidad que, en alrededor de un lustro, pasó de niveles muy reducidos a superar el 30% de la población asalariada. El punto de inflexión se produce a partir de 1992, con la eliminación gradual del contrato temporal de fomento del empleo y la recuperaci3n legal del principio de causalidad. El resultado es que, en la pr3ctica, el contrato temporal de fomento del empleo ha sido sustituido por el contrato de obra o servicio y el contrato eventual como principales instrumentos de contrataci3n flexible. Aunque la reforma de 1997 avanz3 en la redefinici3n del principio de causalidad, no se ha conseguido que la tasa de temporalidad se acerque al peso que razonablemente cabe esperar que tengan los puestos de trabajo de duraci3n determinada en una economía moderna.

La primera razón que puede explicar este fracaso es que, tras la explosión de la contratación temporal en el primer período referido de la magnitud de la observada, es difícil revertir la situación inicial en la medida en que las prácticas empresariales se adaptaron para utilizar este instrumento de contratación en aras de la flexibilidad. El necesario cambio de la denominada "cultura de la temporalidad" es lento, de modo que los interlocutores sociales en muchas ocasiones prefieren mantenerse en el modelo de la flexibilidad centrada exclusivamente en la temporalidad, ya conocida, antes de ensayar otras fórmulas para ellos más arriesgadas y complejas en su percepción.

... la falta de alternativas operativas a la contratación temporal como instrumentos de flexibilidad para las empresas...

Por otra parte, dicha reversión se hace todavía más difícil en un contexto en el que la facilitación de medidas flexibilizadoras en otros ámbitos no tuvo el efecto deseado. Estas medidas flexibilizadoras al margen de la contratación temporal adoptadas a los inicios de los años noventa no fueron introducidas por el deseable procedimiento de la concertación social, de modo que en una primera fase provocaron un rechazo frontal por parte de unos y un palpable escepticismo por parte de otros. Ha sido necesario un cambio de actitudes en esos ámbitos para que se asumieran los objetivos y los instrumentos de tales reformas, de modo que sus resultados materiales se han retrasado en el tiempo.

...y algunas deficiencias en la configuración jurídica de algunas de las figuras contractuales temporales...

A pesar del cambio legislativo verificado en los últimos años, se aprecian aún ciertas deficiencias en el régimen jurídico general, que permite en ciertos supuestos un uso inadecuado de la contratación temporal. Sin pretender esperar que la norma jurídica sea el instrumento que permita reducir las altas tasas de temporalidad y la excesiva rotación en la contratación laboral, lo que tampoco parece conveniente es que se mantenga un sistema que las facilite. Desde luego, el régimen institucional constituye un todo unitario, de modo que no puede aspirarse a introducir límites adicionales a las opciones de contratación empresariales, sin compensarlo en otros ámbitos. Pero de igual forma, en la medida en que se abran otras vías de flexibilidad empresarial, también es razonable superar las deficiencias en la regulación contractual a las que nos referimos.

Así, por ejemplo, se estiman pobres las acciones llevadas a cabo, tanto a nivel legal como por parte de la negociación colectiva, en orden a transponer la Directiva Comunitaria en materia de contratación temporal, en concreto por lo que se refiere a los posibles abusos en la contratación temporal sucesiva.

De igual forma, ha de atenderse a los efectos derivados de ciertas formas de descentralización productiva, así como a ciertas actuaciones desplegadas por la negociación colectiva, elementos ambos a los que se hará referencia más adelante.

La oportunidad del mantenimiento del principio de causalidad

Sin perjuicio de que la concreta regulación de la dualidad entre contratación temporal causal y contratación indefinida puede ser objeto de perfeccionamiento, en líneas generales parece acertada la recuperación producida del principio de causalidad en la contratación temporal. Si bien las tasas de temporalidad no se han reducido en las dimensiones inicialmente previstas cuando se acometieron dichas reformas, el mantenimiento del principio de causalidad de la contratación temporal, entendido en un sentido amplio y no rígido para las empresas, se valora como un elemento necesario, al menos para no provocar situaciones de incremento de la inestabilidad

laboral. Ahora bien, para que el principio de causalidad no sea meramente formal en la letra de la norma, se logre reducir a niveles razonables las tasas de temporalidad y, con ello, se elimine la contratación temporal inadecuada, es necesario también que las empresas puedan disponer de instrumentos para poder adaptar sin obstáculos las dimensiones de las plantillas a las necesidades cambiantes del mercado.

La centralidad de los contratos para obra y servicio y eventual

Aunque aparentemente el listado de modalidades contractuales temporales existentes en la legislación vigente puede parecer amplio, lo relevante es que desde el punto de vista global del mercado de trabajo la contratación temporal se concentra en dos grandes tipos: el contrato para obra o servicio determinado y el contrato eventual. Se trata de los dos tipos por excelencia de contratación temporal causal y, por ello, es comprensible y razonable que la contratación temporal se haya concentrado en los mismos.

La noción legal, tanto del contrato para obra o servicio determinado como del contrato eventual, es lo suficientemente amplia como para que se entienda que da suficiente juego a las necesidades coyunturales de empleo de las empresas.

Un buen número de convenios colectivos negociados durante el ciclo 1995-1997 introdujo una mayor dosis de flexibilidad en la utilización de ciertas modalidades de contratación temporal (obra y servicio y eventualidad), apartándose con ello del objetivo que perseguía la reforma legal de 1994. De igual forma, en este período se aprecian resistencias de la negociación colectiva a utilizar las posibilidades que la legislación ofrece en orden a proveer a las empresas de los mecanismos necesarios para acomodar la mano de obra a las necesidades cambiantes de la organización productiva o del mercado. A partir de 1997 se observa un cierto cambio de rumbo en la negociación colectiva, tanto en una como en otra vertiente. Pero aún se podría avanzar más en ambos campos.

También es razonable entender que es en estas dos modalidades contractuales donde se concentra el grueso de la contratación temporal inadecuada, por lo que sería preciso explorar las posibilidades de introducir algunas medidas dirigidas a dotar de una mayor precisión legal y convencional en los supuestos de uso razonable de las dos modalidades contractuales. De optarse por esta alternativa, tal labor se debe realizar con el objetivo de lograr un equilibrio adecuado entre flexibilidad y seguridad. Es importante que el resultado de esta actuación proporcione suficiente certeza jurídica, a los efectos de que no sea necesaria una sucesiva intervención judicial de interpretación de lo dispuesto legal y convencionalmente.

Los efectos negativos de emergencia de contratos de muy corta duración

La supresión a principios de los años noventa de la contratación temporal de fomento del empleo y, con ello, el desplazamiento de la contratación temporal hacia los dos contratos temporales causales básicos, provocó como efecto indirecto la inexistencia de una duración mínima de tales contratos temporales. Ello ha dado lugar a un importante incremento de los contratos de muy corta duración, con el correlativo incremento de la rotación contractual. Algunas medidas se han adoptado para contrarrestar los efectos más negativos en lo que afecta a la cotización a la Seguridad Social, con incrementos significativos para los que no llegan a superar la semana de duración. Sin perjuicio de la valoración positiva de este tipo de medidas, lo cierto es que se estima que las mismas no han tenido un efecto sustancial en orden a corregir el presunto exceso en la rotación laboral a resultas de esta contratación temporal de muy escasa duración.

La función complementaria de las otras modalidades de contratación temporal

La centralidad de las dos modalidades de contratación estrella (obra y servicio y eventuales) puede coexistir con la pervivencia de los otros tipos contractuales legalmente previstos. Cada una de estas otras modalidades cumple una función modesta, pero necesaria en el complejo mercado de trabajo, por lo que no es aconsejable su eliminación. En todo caso, algunas de ellas presentan una funcionalidad ambivalente algo confusa y otras podrían ser objeto de un incentivo más intenso por parte de los poderes públicos.

Entre las otras formas de contratación temporal causal, destaca el notable aumento del contrato de interinidad producido en los últimos años. Aunque parece que se trata de una de las modalidades causales más perfiladas en cuanto a la funcionalidad que desempeña, diversos factores (entre los que destaca la incorporación de la mujer al mercado de trabajo y los incentivos económicos establecidos a determinadas situaciones de suspensión del contrato) están provocando un perceptible incremento de esta forma de contratación. Y aunque es razonable pensar que en este fenómeno no concurre manifestación oculta de contratación temporal inadecuada, ha de estarse atento a las posibles situaciones de prolongación reiterada de interinidades por parte de ciertos trabajadores.

La incidencia del contrato de fomento de la contratación indefinida

El contrato para el fomento de la contratación indefinida, introducido a partir del Acuerdo de 1997, presenta como exclusiva especialidad respecto del resto de los contratos indefinidos una cuantía inferior de la indemnización por despido objetivo improcedente. El número de contrataciones acogidas a esta modalidad ha sido muy elevado. En el periodo 1997-2004, de un total aproximado de 9,4 millones de contratos indefinidos celebrados, algo más de 5,4 millones lo han sido bajo la modalidad de fomento de la contratación indefinida, es decir, el 58,0 % del total. Ello indica, no obstante, que, en atención a los requisitos subjetivos legalmente establecidos para la celebración de estos contratos, la cifra podría haber sido muy superior. Presumiblemente han sido factores conectados con el interés contractual de ambas partes por ofrecer o reclamar la modalidad indefinida ordinaria, los que han determinado esos menores resultados respecto de los posibles, particularmente entre los trabajadores de superior cualificación profesional.

En todo caso, las cifras de contratación indefinida de fomento son elevadas y con ellas se pone de manifiesto que esta modalidad ha constituido un útil instrumento para aportar a las empresas un sistema de extinción contractual menos costoso, particularmente si a ello se añaden las reformas verificadas en el régimen de los salarios de tramitación para el conjunto de los trabajadores. Por otra parte, la limitación temporal establecida a la celebración de esta modalidad de fomento en relación a la transformación de los contratos temporales sólo respecto de los celebrados hasta una determinada fecha, puede provocar en el inmediato futuro una reducción del número total de estos indefinidos. Teniendo en cuenta que del orden del 65 % de los contratos indefinidos de fomento lo son por esta vía de conversión de previos contratos temporales, la fecha tope establecida legalmente para los contratos temporales objeto de transformación es de una importancia muy notable. Naturalmente, ello se apunta con independencia de que se pueda estimar oportuna o no una generalización del ámbito subjetivo de este tipo de reducciones de la indemnización por despido.

...y el importante papel de la negociación colectiva en la transformación de contratos temporales en indefinidos

La negociación colectiva, particularmente la de ámbito empresarial, ha desempeñado un papel muy relevante en la transformación de contratos temporales en indefinidos. La negociación colectiva empresarial constituye el instrumento más adecuado para propiciar este tipo de transformaciones, si se tiene en cuenta que estos compromisos negociales se refieren a una concreta plantilla y pueden tomar en consideración las efectivas necesidades de empleo permanente y temporal de esa concreta empresa. Además, a través de la negociación colectiva, tales compromisos pueden venir más fácilmente acompañados de otras contraprestaciones compensatorias; en concreto, pueden verificarse estas transformaciones aceptadas con contrapartidas de aceptación de medidas complementarias de flexibilidad, que ofrezcan a las empresas instrumentos alternativos que compensen las mayores limitaciones que se pueden experimentar por la disminución de la tasa de temporalidad en sus organizaciones productivas.

Las diferencias de condiciones entre temporales e indefinidos

A pesar de que legalmente se establece un taxativo principio de paridad de condiciones de trabajo entre temporales e indefinidos, entra dentro de lo razonable pensar que se mantiene cierto tipo de diferencias de costes laborales entre unos y otros, particularmente en atención a ciertas reglas de estructura salarial mantenidas en la negociación colectiva, que involuntariamente estén fomentando las preferencias por la contratación temporal.

Las causas de la falta de despegue definitivo del trabajo a tiempo parcial

El trabajo a tiempo parcial sigue sin despegar con fuerza en cuanto a cifras globales de incidencia en el conjunto del mercado de trabajo. A pesar de que en el período objeto de análisis se ha verificado un cierto incremento del trabajo a tiempo parcial en el conjunto de la población ocupada, la tasa de trabajo a tiempo parcial en España es casi tres veces inferior a la media de la Unión Europea. Existe un perfil típico del trabajador a tiempo parcial, caracterizado por ser una modalidad fuertemente feminizada y entre los jóvenes, más intenso en el trabajo asalariado, centrado en el sector servicios y con un reparto similar entre temporales e indefinidos. Se ha de valorar que el incremento de la contratación a tiempo parcial estimula la creación de empleo, por lo que se considera que deben reforzarse las medidas de favorecimiento del mismo. En nuestro mercado de trabajo concurre un margen notable para poder incrementar la tasa de parcialidad, pudiendo esta modalidad contractual adquirir una mayor incidencia y protagonismo en el conjunto de nuestra contratación laboral.

Entre los factores que podrían explicar el insuficiente volumen de empleo de este tipo de contratos, resulta obligado insistir en el modelo de flexibilidad instaurado entre nosotros a partir de la década de los años ochenta. Al orientarse dicho modelo en exclusiva hacia la contratación temporal, las otras alternativas han venido a menos: los requerimientos de trabajos con jornada limitada también se han atendido a través de la contratación temporal. Por ello es razonable que en el futuro jueguen como vasos comunicantes, de modo que una reducción de la temporalidad venga acompañada de un incremento de la parcialidad. Al mismo tiempo, la reiteración de reformas legislativas en cortos períodos temporales y de signo contradictorio ha provocado incertidumbres poco propicias para el incentivo de estas modalidades de contratación. Tampoco es descartable que haya podido influir negativamente el hecho de que muchas de las reformas en esta materia se han producido con desencuentro, cuando no con oposición, de al menos uno de los agentes sociales. Y este disenso ha podido desincentivar la opción por la celebración de un número superior de contratos a tiempo parcial. Por último, factor quizás de mayor incidencia y alcance, es posible que en esta materia no

se haya logrado un acertado equilibrio entre las necesidades de flexibilidad y seguridad: de una parte, ciertas restricciones previstas en la regulación legal han desincentivado a los empresarios a acudir a la contratación a tiempo parcial, mientras que, de otra, ciertas mujeres no han llegado a percibir la regulación de esta modalidad contractual como propiciadora de sus expectativas de conciliación entre su vida familiar y profesional.

y la función singular del fijo discontinuo

El trabajo fijo discontinuo, a pesar de arrojar unas cifras modestas en el total, responde a realidades muy específicas de nuestro mercado de trabajo. Se trata de una modalidad útil para dar respuesta a las necesidades de flexibilidad y seguridad de los ámbitos en los que se acude al mismo, por lo que se considera oportuno mantener los estímulos que se vienen efectuando para extenderlo en aquellas actividades de carácter cíclico. Sin embargo, en relación con la protección por desempleo a los fijos discontinuos se entiende que se les otorga una sobreprotección, ya que se les trata como si su contrato se hubiera extinguido a la finalización de cada período de actividad, desincentivando así su búsqueda de empleo en los períodos de inactividad. También las reformas verificadas en el régimen de esta modalidad han resultado erráticas, algunas de ellas contradictorias y técnicamente bastante confusas, de modo que una vez más han podido provocar una indeseable incertidumbre respecto de la atención de los intereses en juego de las partes afectadas por los mismos.

4. El análisis comparado de las principales funciones de la temporalidad en el ámbito de la adaptabilidad de las empresas y los mecanismos alternativos de flexibilidad y ajuste de las plantillas a las necesidades de la producción

Las funciones de la temporalidad dependen del marco normativo de la contratación y de las relaciones laborales

Un análisis como el propuesto, las funciones de la temporalidad en el ámbito de la adaptabilidad de las empresas, solo puede hacerse partiendo de un marco normativo dado. No cabe, por tanto, un análisis comparado, porque cada planteamiento dependerá del contexto normativo en que haya de desarrollarse. Es decir, según venga configurado dicho marco normativo (en lo que se refiere a la contratación de la mano de obra, a su utilización en los procesos productivos y al despido) la contratación temporal cumplirá unas u otras funciones, a la hora de su utilización como instrumento de adaptación o de flexibilidad de las empresas. Las reflexiones que siguen, pues, han de entenderse en el contexto del marco normativo español que se ha descrito en el cuerpo del presente Informe, y cualquier cambio en el mismo haría cambiar también, necesariamente, dichas reflexiones.

En el actual marco normativo español, la temporalidad cumple varias funciones desde el punto de vista de la adaptabilidad de las empresas

Desde el punto de vista de la adaptabilidad de las empresas, y teniendo en cuenta la regulación actualmente vigente entre nosotros, la contratación temporal cumple varias funciones, de las que se analizarán las más significativas.

La adaptación ágil y poco costosa del volumen de mano de obra...

La primera se centra en permitir, si existe un volumen suficiente de contratos temporales en la empresa, la adaptación ágil y poco costosa del volumen de mano de obra. La bolsa de contratos temporales permite reducir la mano de obra contratada con rapidez y agilidad, y sin los costos económicos y procedimentales ni los problemas que, desde el punto de vista social, plantea el despido de trabajadores estables. Al mismo tiempo, la necesidad de aumentar, por exigencias de la producción, la mano de obra empleada, puede afrontarse a través de la contratación temporal sin asumir los compromisos derivados de una contratación por tiempo indefinido.

...la adaptación de los costes salariales...

La segunda función consiste en facilitar la adaptación de los costos salariales, en el sentido de la contención de los mismos, a las exigencias de la competencia. Un volumen de contratos temporales significativo, consiente, en efecto, a través de su extinción y posterior celebración de nuevos contratos, adaptar el nivel retributivo de los mismos a las exigencias derivadas de la situación competitiva de la empresa.

...la modificación ágil de las condiciones de trabajo...

En el mismo sentido que acabamos de expresar, y en tercer lugar, también la contratación temporal permite una ágil modificación de condiciones de trabajo (sobre todo en sus vertientes más significativas, como las relacionadas con la ordenación del tiempo de trabajo) y facilita igualmente los procesos de movilidad geográfica.

...la mejor selección de la mano de obra...

En cuarto lugar, la contratación temporal, ya con independencia de su volumen, favorece también una mejor selección de la mano de obra, ampliando las posibilidades que brinda el periodo de prueba. Ello es predicable, sobre todo, en relación con aquellos puestos de trabajo en los que se necesita de un cierto periodo de tiempo para que se revele el grado de ajuste entre las características del trabajador y las del puesto de trabajo.

...y la cobertura de puestos de trabajo de duración corta y cierta

Y, por último, la contratación temporal permite, lógicamente, la cobertura de puestos de trabajo de duración corta y cierta, o incierta, sin imponer a la empresa una contratación, para ellos, de carácter indefinido, con las limitaciones correspondientes en cuanto a su extinción.

En todo caso, los contratos temporales suponen un menor coste laboral para las empresas

Con independencia de ello, y en todo caso, los contratos temporales suponen un menor costo laboral para las empresas. Este menor coste se debe a dos razones. En primer lugar, dado que la protección al empleo que otorgan estos contratos es menor, las empresas se enfrentan a menores costes de extinción de la relación laboral que los derivados de los contratos indefinidos. Esto hace que los costes laborales no salariales de los trabajadores con contrato temporal sean inferiores. En segundo lugar, la menor estabilidad laboral de los trabajadores temporales reduce su poder de negociación, por lo que sus salarios son también inferiores a los de los trabajadores con contrato indefinido. La brecha salarial entre trabajadores con contrato indefinido y trabajadores con contrato temporal, una vez controladas las diferencias observables en las

características del trabajador y del puesto de trabajo, se ha estimado en torno a un 9 o 10 por ciento.

Favoreciendo así la creación de empleo, en relación ciertos puestos de trabajo

Al reducir el coste laboral, los contratos temporales favorecen la creación de empleo. Este efecto es especialmente relevante en relación con los puestos de trabajo cuya volatilidad es muy alta y, por tanto, en los que los costes esperados de ajuste de la fuerza de trabajo constituyen una parte relevante del coste laboral, o a los puestos de trabajo en los que la productividad es baja y, por tanto, en los que los costes salariales no pueden ser elevados. Este tipo de puestos de trabajo es del que, a priori, cabe esperar que fuera mayoritariamente ocupado por trabajadores con contrato temporal y que se ofreciera en menor medida si los contratos temporales no estuvieran disponibles.

Pero existen mecanismos alternativos a la temporalidad para garantizar la capacidad de adaptación de las empresas

Todas estas funciones, sin embargo, tienen mecanismos alternativos, cuyo desarrollo debe explorarse si se quiere reducir el nivel de temporalidad. A lo largo de este Informe, ya se han analizado otras vías de flexibilidad, alternativas a la que ofrece la temporalidad de los contratos de trabajo, por lo que a dicho análisis podemos remitirnos, sin más que añadir en este momento algunas consideraciones relativas al desarrollo de esas alternativas.

Una regulación de los despidos que guarde mayor equilibrio entre flexibilidad y seguridad

Así, en primer lugar, una regulación de salida más equilibrada entre flexibilidad y seguridad, reduce el incentivo para la contratación temporal en la primera de las funciones de adaptabilidad descritas para la misma. Ello se traduciría en una normativa más ajustada en cuanto a los costes económicos y procedimentales de los despidos económicos, así como en cuanto al alcance del control administrativo y judicial de sus causas. También la regulación del despido disciplinario, aunque en menor medida, influye en este punto, sobre todo en lo referente al costo económico del mismo.

Una negociación colectiva más ágil y más sensible al entorno económico y competitivo

Una negociación colectiva más ágil y más sensible al entorno económico y competitivo de las empresas (lo cual exige probablemente la reforma de su marco normativo) permitiría, en segundo lugar, reducir el recurso a la contratación temporal en la segunda de las funciones descritas. Del mismo modo, una regulación más ajustada a las necesidades de adaptación de las empresas de los procedimientos de modificación de condiciones de trabajo (atendiendo a las observaciones críticas contenidas en el cuerpo del presente Informe) y una mayor implicación también de la negociación colectiva y de los representantes de los trabajadores en la atención a esas necesidades de modificación, podría redundar también en la contención de la contratación temporal a la que se recurre para perseguir dichos objetivos.

Un abanico amplio y flexible de modalidades de contratación

Y un régimen suficientemente amplio y flexible de modalidades de contratación podría racionalizar el uso de la contratación temporal para la cobertura de puestos de trabajo de duración corta o incierta. Dentro de la ampliación de modalidades de contratación, puede contemplarse el reconocimiento de un papel superior al actualmente atribuido a las Empresas de Trabajo Temporal (en los términos del

punto 6 de las respuestas al Mandato) y la creación de nuevas figuras contractuales, intermedias por así decirlo entre los tradicionales contratos indefinidos y temporales.

Y un tratamiento adecuado, fiscal y contributivo, de los trabajos de baja calidad

Por último, la atención a los puestos de trabajo de baja calidad, tratando de incentivar la cobertura de los mismos, evitando la imposición a las empresas de costos excesivos, en función del mercado y de las posibilidades de deslocalización industrial existentes, y recurriendo, por tanto, a una política fiscal y de Seguridad Social adecuada (fiscalidad y cotizaciones de los bajos salarios, protección social articulada en torno a los empleos de menor remuneración, para complementar las rentas obtenidas a través de los mismos), permitiría afrontar la tendencia a la utilización de la contratación temporal como vía para la reducción de los citados costos. Reducción ésta que también se persigue mediante la contratación del trabajo en condiciones de ilegalidad, en la economía irregular, por lo que las actuaciones indicadas no son sólo alternativas respecto de la contratación temporal, sino que también posibilitarían avanzar en la disminución o erradicación de la citada economía.

5. La aproximación a la temporalidad justificada desde el punto de vista económico y productivo, distinguiéndola de aquella que se realiza de forma inadecuada.

El principio de causalidad como elemento determinante de la temporalidad justificada desde el punto de vista jurídico

Con la plena recuperación del principio de causalidad en la contratación temporal que se produjo en España a lo largo de la década de 1990, desde el punto de vista jurídico se entiende que actualmente la temporalidad solo está justificada para hacer frente a las necesidades de flexibilidad impuestas por la existencia de puestos de trabajo de duración determinada. Desde este punto de vista, y dejando al margen las dificultades que entraña la definición misma de esos puestos de trabajo, es evidente que una buena parte de la tasa de temporalidad en nuestro país no está justificada. A pesar de la importancia que tienen en España algunas actividades temporales, la tasa de temporalidad supera con mucho lo que cabría esperar que fuera la incidencia de puestos de trabajo de duración determinada. Las causas de esta situación han sido expuestas en la respuesta a la pregunta 3 y la eliminación de la temporalidad injustificada requeriría cambios en la configuración institucional para reequilibrar la flexibilidad entre empresas y trabajadores.

La “temporalidad justificada desde el punto de vista económico y productivo” como problema de optimización...

Sin embargo, en el apartado anterior, se han analizado las funciones de la temporalidad en el ámbito de la adaptabilidad de las empresas, distinguiéndose hasta cinco elementos diferentes: adaptación ágil y poco costosa del volumen de mano de obra; adaptación de los costes salariales; ágil modificación de las condiciones de trabajo y movilidad geográfica; mejor selección de la mano de obra; y cobertura de puestos de trabajo de duración corta y cierta. También ha quedado claro que el concepto mismo de temporalidad depende del marco normativo general, en el sentido de que lo que distingue básicamente a un trabajador temporal de otro indefinido es el diferente coste de extinción para la empresa que conllevan uno y otro, menor en el caso de los temporales.

¿Querrían las empresas tener a todos sus trabajadores con contratos temporales, dados los menores costes de extinción que conllevan y en aras de la adaptabilidad que la contratación temporal les proporciona? La respuesta es indudablemente negativa.

Desde una perspectiva empresarial, la posibilidad de contratar trabajadores con tipos de contrato diferentes plantea un problema de optimización en función de las diferencias de coste y de consecuencias productivas sobre la eficiencia y la organización de la empresa que dichos tipos de contrato lleven aparejados. La diferencia fundamental entre contratos temporales e indefinidos afecta a los costes laborales, que se originan en el momento extintivo del contrato y que pueden también proyectarse en aspectos salariales. Es importante llamar la atención sobre el hecho de que los costes de despido que definen la diferencia entre los dos tipos de contrato tienen dos características fundamentales: por una parte son inciertos, pues dependen de la necesidad de extinguir el contrato y de cuáles sean los costes asociados a los procedimientos judiciales y administrativos que han de seguirse para tal fin; por otra parte, tienen lugar en un momento futuro por lo que deben ser descontados al presente. En cuanto a los costes salariales, los trabajadores con contrato indefinido disfrutan de una mayor protección, lo que les otorga un mayor poder negociador que puede traducirse en diferencias salariales a su favor.

Otro coste relevante en esta decisión es el asociado a una utilización fraudulenta del contrato, que puede ocurrir en un contexto en el que la utilización de los contratos temporales esté limitada legalmente a determinadas condiciones.

Si sólo hubiera diferencias de costes, los empresarios siempre optarían por el contrato más barato, que, dentro de los márgenes legales establecidos, sería el contrato temporal. Sin embargo, la calidad del trabajo que realiza una persona y, por lo tanto, su productividad, pueden variar dependiendo del tipo de contrato. Ante la perspectiva de poder permanecer en la misma empresa durante “largo tiempo” (e incluso poder desarrollar una verdadera carrera profesional en la empresa), los trabajadores pueden ser más proclives a interiorizar los objetivos de la empresa. Dicho con otras palabras, si bien es cierto que el contrato indefinido es más costoso para el empresario, también es cierto que le puede reportar unos mayores beneficios, en forma de mayor productividad; o, visto desde la perspectiva contraria, unos menores costes asociados a la rotación de los trabajadores (es decir, a la continua entrada y salida de trabajadores de la empresa). Otro aspecto importante en el mismo sentido está relacionado con la importancia que tiene la estabilidad para la buena marcha de las relaciones laborales. Las empresas no pueden estar contratando a sus trabajadores de forma continua; al contrario, necesitan disponer de unas plantillas que les garanticen un suministro permanente y cualificado de trabajo.

...sugiere que existe un nivel óptimo privado de temporalidad para las empresas...

La conclusión fundamental del razonamiento anterior es que existe un “nivel óptimo de temporalidad”. La temporalidad es interesante para las empresas, pero también lo es disponer de trabajadores con contratos indefinidos. El nivel óptimo de temporalidad dependerá de diversos factores: el institucional, que marca por una parte los parámetros definitorios de las diferencias entre los dos tipos de trabajadores y las posibilidades que tienen las empresas de llevar a cabo una gestión flexible y eficiente de sus recursos humanos; el económico y productivo, que determina la calidad del trabajo que se debe realizar y, por lo tanto, la productividad del puesto de trabajo y el interés de la empresa de mantener en ese puesto a personas de forma estable; y el empresarial, que determina la capacidad de gestión de los recursos humanos por parte de los empresarios.

¿Estarán siempre las empresas en su nivel óptimo de temporalidad o pueden caer en algún tipo de comportamiento ineficiente? Salvo que haya problemas de información, no cabe pensar que las empresas se comporten de forma ineficiente, porque ello supone a la larga una pérdida de rentabilidad empresarial y, por ende, una quiebra de la empresa. A corto plazo, y en periodos de ajuste, puede que las empresas no se encuentren en su nivel óptimo, pero la racionalidad del comportamiento económico les permitirá darse cuenta de ello y corregirán la situación hasta volver al nivel eficiente.

... que puede diferir, sin embargo, del óptimo socialmente eficiente.

Ahora bien, y lo que es más interesante, ¿puede darse el caso de que exista una divergencia entre los niveles óptimos desde el punto de vista privado de cada una de las empresas y un óptimo social que atienda a elementos no tenidos en cuenta por las empresas en sus decisiones de contratación? Hay razones para pensar que sí. Puede darse una situación que los economistas denominan "dependencia de la senda", según la cual la adopción de decisiones ineficientes en un momento dado condiciona la evolución temporal subsiguiente. El ejemplo de los teclados de máquina de escribir de tipo "QWERTY", claramente ineficientes para las posibilidades tecnológicas actuales, pero persistentes en todas las máquinas de escribir y ordenadores que ya no están sometidos a los problemas que llevaron a su concepción ineficiente desde el punto de vista de la técnica mecanográfica, ilustra las posibilidades de adoptar y mantener situaciones ineficientes en el tiempo. Existen lo que se denominan "fallos de coordinación" que impiden a las sociedades corregir esas ineficiencias. Aplicada esta idea a la cuestión de la temporalidad y más específicamente a la española, las empresas españolas, y en esto han sido muy diferentes de las de los países cercanos, aprendieron a utilizar la temporalidad como única vía de flexibilidad y les cuesta abandonarla, por mucho que se alteren las condiciones institucionales que la configuran. La idea a veces mencionada de la existencia de una "cultura de la temporalidad" debe entenderse en este sentido y no como un comportamiento irracional de las empresas.

Con todo, puede argumentarse que la ineficiencia mencionada se produce en el seno de las empresas, aunque su origen sea el fallo de coordinación social mencionado. Además, cabe mencionar que la temporalidad genera otros costes sociales que las empresas no tienen suficientemente en cuenta, en forma de reducción de la demanda de consumo (por las dificultades de endeudamiento de los trabajadores temporales), reducción de la inversión en capital humano (por la vía de la menor formación) lo que puede repercutir negativamente en determinados factores como, entre otros, el nivel agregado de productividad, el incremento en el gasto de protección por desempleo o el retraso en los procesos de formación de familias con el consiguiente retraso de la natalidad. Por todas estas razones, la temporalidad también puede ser mayor de lo que sería deseable desde el punto de vista social, incluso aunque su nivel fuera el óptimo deseado por las empresas.

En el caso español, hay razones para pensar que el nivel de temporalidad responde a los factores económicos mencionados...

La evolución de la temporalidad en España es bastante coherente con la idea de que las diferencias de coste y de productividad explican buena parte de la incidencia de esta forma de contratación. La liberalización de la contratación temporal acausal en un contexto de fuerte rigidez de las relaciones laborales produjo una explosión de la tasa de temporalidad, que en muy pocos años superó el 30% de la población asalariada. También la utilización de contratos temporales en mucha mayor medida en ocupaciones de menor cualificación, en las que las diferencias de costes son más relevantes que las diferencias de productividad, indica que las

decisiones empresariales han buscado en la temporalidad una reducción de costes laborales. La reducción de los costes de despido de 1997 y de 2002 y las subvenciones a la contratación indefinida han disminuido, en cierta medida, las diferencias de costes entre contratos indefinidos y contratos temporales, al mismo tiempo que se ha observado una tendencia decreciente en la tasa de temporalidad en el sector privado. Si bien es discutible cuál ha sido la magnitud de la reducción de los costes de despido y cabe pensar que no toda la reducción de la temporalidad puede atribuirse a las reformas citadas, no se puede negar que dichas medidas han tenido un cierto efecto sobre las decisiones empresariales de contratación temporal.

...aunque también hay indicios de que la temporalidad es superior a la socialmente óptima

Hay, al menos, tres razones para pensar que la temporalidad en España es excesiva. En primer lugar, aunque el peso de los sectores en los que hay una mayor frecuencia de actividades es mayor en España que en la mayoría de los países de la UE, la tasa de temporalidad española supera con mucho lo que cabría esperar que fuera la incidencia de puestos de trabajo de duración determinada. Sucede así incluso en los países cuyo marco institucional es más próximo al nuestro, con una importante salvedad: sólo en España ha habido un periodo prolongado en el que las empresas han podido utilizar la temporalidad de forma casi ilimitada. La dependencia de la senda que ese periodo ha podido crear en España no se ha dado en otros países.

En segundo lugar, dentro del territorio español, existen unas diferencias persistentes en cuanto a la tasa de temporalidad entre las diferentes Comunidades Autónomas. Los estudios realizados al respecto han puesto de manifiesto la importancia de las variables económicas fundamentales, en línea con el modelo económico esbozado. Sin embargo, una vez tenidas en cuenta estas variables, todavía subsiste un factor específico de cada Comunidad Autónoma, que podría atribuirse a los factores de ineficiencia mencionados en la consideración de los elementos de optimización social.

Por último, aunque es discutible que las reducciones de las diferencias de costes provocadas por las reformas de los últimos años hayan sido muy grandes, la disminución de la temporalidad ha sido menor de lo que los agentes sociales y el Gobierno esperaban cuando las introdujeron. Esta menor disminución de lo esperado indica nuevamente, por una parte, que existe una cierta respuesta por parte de las empresas, como predice el modelo económico básico, pero también que esta respuesta no es tan completa como cabría esperar, lo que indica que existen factores de ineficiencia.

En suma, la temporalidad desempeña un papel económico para las empresas, que depende de factores económicos, empresariales e institucionales. La configuración de estos factores determina el nivel óptimo de temporalidad para las empresas. Sin embargo, puede haber elementos de interdependencia entre las empresas y de dependencia de la senda que llevan a enquistar en un determinado nivel excesivo las tasas de temporalidad. Dicho con otras palabras, si inicialmente la configuración de estos factores determinó un nivel dado de temporalidad, no basta con deshacer esa configuración para volver a los niveles anteriores. El caso español, con el camino de eliminación y recuperación del principio de causalidad en la contratación temporal, muestra a las claras las dificultades de esa vía de retorno.

6. El análisis del impacto y la función de las nuevas formas de organización empresarial del trabajo (subcontratación, empresas de servicios, trabajo autónomo, etc.) sobre la contratación temporal, la competitividad y flexibilidad de las empresas, en la creación de empleo y en la seguridad de los trabajadores

La universalización de las formas de descentralización productiva

Las nuevas formas de organización empresarial presentan hoy en día muy diversas manifestaciones, si bien el fenómeno que ha tenido un mayor alcance en los últimos tiempos ha sido la adopción generalizada por parte de las empresas de sistemas de descentralización productiva o externalización de actividades. Se trata de una forma de organización del proceso de elaboración de bienes o de prestación de servicios para el mercado final de consumo, en virtud del cual una empresa decide no realizar directamente a través de sus medios materiales y personales ciertas fases o actividades precisas para alcanzar el bien final de consumo, optando en su lugar por desplazarlas a otras empresas o personas individuales, con quienes establece acuerdos de cooperación de muy diverso tipo. Formas diversas de descentralización productiva han estado presentes desde hace décadas en concretos sectores productivos y respecto de específicas actividades profesionales, siguiendo una tendencia histórica hacia la mayor especialización de las empresas. Lo novedoso en los últimos años es que estas formas de organización empresarial se han universalizado a todos los ámbitos e incluso se han incrementado cuantitativamente en los sectores de tradicional presencia: estando centrada en su origen en concretos sectores industriales, sucesivamente se ha extendido a todos ellos e igualmente se ha generalizado en el sector servicios; de afectar inicialmente a franjas muy específicas de trabajadores, últimamente puede decirse que incide sobre cualquier nivel de cualificación profesional.

Junto a estos procesos, las nuevas tecnologías están provocando cambios en la organización interna de las empresas hacia estructuras más horizontales, en las que cada vez la versatilidad y la polivalencia son dimensiones más apreciadas. Cuando se combinan las nuevas tecnologías con las nuevas formas de organización del trabajo se observan mayores ganancias en términos de creación de empleo y crecimiento de la productividad.

Sus ventajas y riesgos

Las causas determinantes de esta opción a favor de sistemas de externalización son de muy variado tenor: tecnológicas, de especialización empresarial, capacidad de adaptación al cambio, evitar sobredimensionamientos empresariales de más compleja gestión, reducción de costes de regulación y disminución de costes económicos. En paralelo, en algunos ámbitos también se está llamando la atención sobre los riesgos o inconvenientes de tales formas descentralizadoras, particularmente cuando su intensidad es desmesurada, provocando mayores dificultades de control de la actividad empresarial ejecutada por las terceras empresas implicadas, con incremento de los costes de coordinación entre las mismas y de asunción de responsabilidades compartidas, así como por posibles pérdidas de calidad del producto y servicio, con el consiguiente deterioro de la imagen de marca.

A pesar de que existe una común percepción en torno a la generalizada extensión de las fórmulas de externalización, no existen datos empíricos que permitan una cuantificación de los efectos o resultados provocados por estas nuevas formas de organización del trabajo. Se suelen asumir de forma pacífica los rasgos más destacados de estas formas de descentralización productiva, si bien es más compleja la individualización de la intensidad de su alcance.

Desplazamientos y creación de empleo

Por lo que refiere a la creación de empleo, en principio tales sistemas no tienen por qué dar lugar a incrementos ni disminuciones del mismo. Aisladamente considerados, no inciden sobre la cuantía del empleo, pues se limitan a un desplazamiento del mismo de la empresa principal descentralizadora hacia la empresa auxiliar que asume la fase de producción externalizada. Ahora bien, lo que sí otorga es una superior capacidad de reacción a las demandas del mercado, de modo que puede presumirse que los cambios en los niveles de empleo, sean de incremento o de reducción, pueden resultar más inmediatos con estos sistemas. Por otra parte, si estas formas de descentralización vienen acompañadas de otras medidas complementarias sí que se pueden producir otros efectos de mayor alcance. Al igual que ocurre con las formas de organización del trabajo dentro de las empresas, los procesos de descentralización asociados a innovaciones tecnológicas pueden producir ganancias de empleo y de productividad.

Este tipo de desplazamientos del empleo, en principio, puede presumirse igualmente que incrementa los instrumentos de flexibilidad externa en manos de las empresas, en cuanto que le permiten adaptarse con más facilidad a los requerimientos del mercado. De igual forma, en ocasiones provocan la conformación de compartimentos estancos por lo que refiere a las plantillas de cada una de las empresas implicadas por el fenómeno descentralizador; ello puede dar lugar a una reducción de las posibilidades de acudir a los mecanismos de flexibilidad interna, por cuanto que, algunas de estas empresas especializadas, se integra por una muy concreta franja de profesionales, con superiores dificultades de implantar fórmulas de polivalencia profesional.

De igual forma, tales mecanismos pueden propiciar una superior competitividad de las empresas, en la medida en que a través de la externalización se conforman empresas especializadas que atienden con tecnología y con medios organizativos y profesionales específicos las tareas que se les encomiendan. Tales efectos positivos sobre la competitividad dependen también del modo e intensidad con la que se realice el proceso de descentralización: de un lado, ello exige incrementar los protocolos de coordinación entre las empresas; de otro lado, ello requiere que la empresa no pierda su capacidad de control respecto del proceso productivo en su conjunto. De no atenderse a estos otros elementos o si los mismos se denilitan, se puede disminuir la competitividad buscada. Suele entenderse que, a la postre, se trata de un cálculo de los costes de transacción que se incrementan a resultas de la externalización y si éstos vienen compensados o no con los beneficios de especialización y costes que se obtienen por otros cauces.

La descentralización también puede manifestarse en forma de deslocalización empresarial fuera de nuestras fronteras nacionales...

Estos procesos de descentralización productiva pueden ir acompañados también de búsqueda de costes del trabajo más reducidos. En estos supuestos, la externalización de ciertas actividades productivas hacia unidades empresariales más especializadas trata de alcanzar no sólo mayores cotas de eficiencia sino también menores costes, en términos absolutos, por unidad de trabajo utilizada. Si la descentralización productiva está motivada por este segundo objetivo, se materializa en desplazamientos espaciales transnacionales de la producción, denominándose deslocalización. Dado que, usualmente, las diferencias salariales entre diferentes espacios de una misma entidad nacional, no suelen ser muy acusados, al menos en los países más desarrollados, la deslocalización tiene, por tanto, una dimensión internacional. La deslocalización se orienta desde los países más desarrollados hacia los de menor nivel de renta per cápita, donde confluye un conjunto de factores que van desde menores niveles salariales por hora de trabajo hasta la ausencia casi absoluta de mecanismos de protección social, pasando por un entramado institucional que traslada una intensidad regulatoria más laxa. En última instancia, esta diferencia de costes de un país a otro

compensaría, con creces, a la empresa que promueve la estrategia de deslocalización, cubriendo sus costes en lo que se refiere, por ejemplo, a los mayores costes de transporte o la menor productividad por hora de trabajo en los países de destino de la unidad deslocalizada.

... y un entorpecimiento de la descentralización en el territorio nacional puede propiciar tal deslocalización

De lo anterior se deduce que si existen dificultades para que las empresas logren mayores dosis de eficiencia productiva a través de procesos de descentralización, pueden optar por la puesta en marcha de estrategias de deslocalización, orientadas, como se ha dicho, a producir a menores costes (laborales, fundamentalmente). En buena medida, en el contexto actual de la globalización, las estrategias de descentralización (en territorio nacional) y deslocalización (internacional) se pueden entender como alternativas, desde el punto de vista de la empresa. La opción por una u otra (o por determinadas combinaciones de ambas), está en relación con el diferencial de costes de producción entre las dos economías en cuestión, del nivel de madurez tecnológica de la actividad productiva de la que se trate y del grado relativo del factor capital humano, entre otras variables. En la perspectiva de los países afectados por procesos de deslocalización, conviene tener en cuenta que éstos pueden eludirse a través de mejoras permanentes en sus niveles de eficiencia productiva y no tanto mediante acuerdos basados en la reducción circunstancial de los costes absolutos del trabajo.

Los efectos sobre la seguridad de los trabajadores...

En lo que se refiere a los efectos más inmediatos sobre la seguridad de los trabajadores, los datos más relevantes son los relativos a la estabilidad en el empleo, a la garantía de los ingresos salariales, así como a la materialización de la prevención de riesgos laborales.

...en materia de contratación temporal...

Los trabajadores vinculados a las empresas auxiliares que ejecutan las actividades descentralizadas asumen un riesgo superior de ser contratados temporalmente. En la medida en que la empresa auxiliar vincule la duración del contrato de trabajo a la duración del contrato civil, mercantil o administrativo con el que se relaciona con la empresa principal, estos trabajadores estarán sometidos a un régimen de inestabilidad laboral más intenso, desembocando bien en un incremento de la rotación externa o bien en un uso intenso de la contratación temporal sucesiva. Sería oportuno que en el inmediato futuro se abordara esta circunstancia, con vistas a encontrar una fórmula institucional que tomara en consideración de forma equilibrada las necesidades de flexibilidad empresarial y de seguridad en el empleo de los trabajadores.

...salarial...

En cuanto a los aspectos salariales, no puede desconocerse que en muchas ocasiones el factor decisivo para ciertas empresas a la hora de acudir a formas de descentralización productiva deriva de los menores costes laborales que comporta la externalización de determinados servicios a empresas auxiliares. La ventaja competitiva que ofrece en estas ocasiones este tipo de empresas auxiliares reside en los menores costes salariales asumidos por las mismas, en razón de que quedan sometidas a convenios colectivos de diverso ámbito de aplicación. No parece oportuno que el sistema de relaciones laborales vigente en nuestro mercado de trabajo haga pivotar las opciones de externalización productiva de forma exclusiva o prevalente en el dato de los costes laborales. En todo caso, ha de advertirse que la respuesta a este resultado presente hoy en día en nuestra realidad, no se sitúa tanto en el plano de la norma estatal cuanto en el ámbito de la negociación

colectiva. Del mismo modo, ha de reconocerse que la respuesta a este problema no puede ser ni simple ni unidireccional, pues debe situarse tanto en el ámbito de la complejidad de la estructura de la negociación colectiva como del abanico salarial previsto en el interior de cada uno de los convenios colectivos aplicables en nuestro sistema negocial.

...de prevención de riesgos laborales...

Igualmente, la articulación de las medidas de prevención de riesgos laborales en los procesos de descentralización productiva se vislumbra mucho más compleja, al menos por lo que refiere a ciertos sectores productivos (particularmente la construcción). La necesidad de una atención específica a la coordinación de actividades empresariales en contextos descentralizados se hace más apremiante, de igual forma que el establecimiento de un régimen claro de responsabilidades de cada uno de los actores en juego. En todo caso, la respuesta a estas preocupaciones probablemente no se sitúe tanto en el plano de necesidades de reformas legislativas, como de la articulación práctica de políticas de coordinación adecuadas y efectivas en lo que se refiere a los sectores más afectados.

...y de otras condiciones de trabajo

La descentralización productiva, en fin, puede llevar asociada también una disminución del censo de trabajadores en la empresa principal y la ulterior dispersión de estos por diferentes empresas auxiliares. Todo ello podrá comportar cambios en las condiciones de trabajo por aplicación de otras normas laborales cuyo régimen es diferente en función de la dimensión de la empresa y, por tanto, afectan a estos cambios en la organización de las empresas. Ello se produce, entre otras materias, en lo que se refiere a la representación colectiva de los trabajadores, procedimientos de regulación de empleo o protección del Fondo de Garantía Salarial.

Por otra parte, la difusión y extensión de la descentralización productiva ha trastocado los supuestos de hecho determinantes del régimen de garantías de los trabajadores de las empresas auxiliares en los procesos de externalización. Estas novedades tal vez ofrecen la ocasión para revisar el marco de regulación de tales garantías.

El impacto menor sobre el trabajo autónomo

En particular, por lo que afecta a la presencia de trabajadores autónomos en estas nuevas formas de organización del trabajo, la impresión es que ello no está teniendo una repercusión que se haga sentir sobre el conjunto. La presunción podría ser que, si los fenómenos de descentralización en cadena se extienden a niveles de empresas micro, en los mismos pueden verse implicados cada vez más trabajadores autónomos. Sin embargo, los datos estadísticos no muestran alteraciones sustanciales al respecto: el porcentaje global de trabajo autónomo en nuestro mercado de trabajo sigue la tónica general europea, de descenso suave de la tasa de empleo autónomo respecto del conjunto de los ocupados; y del mismo modo, el trabajo autónomo sigue concentrándose en los sectores productivos en los que tradicionalmente tenía una mayor presencia: la agricultura, la construcción y los servicios.

En todo caso, no es descartable que en ciertos ámbitos específicos se estén extendiendo nuevas formas de organización de las empresas con participación de los trabajadores autónomos, que requieran de una atención específica. De igual forma, el autoempleo como tal está planteando problemas específicos relacionados, entre otros aspectos, con las limitaciones formativas de los autónomos, las demandas de mayor protección social, la emergencia de formas de trabajo autónomo dependiente. Asuntos estos que pueden hacer oportuno el proyecto gubernamental de

elaboración de un Estatuto del Trabajador Autónomo, en cuyo seno se deben atender estas perspectivas específicas de los autónomos.

La nueva funcionalidad y capacidad de ampliación de cometidos de las Empresas de Trabajo Temporal

En lo que refiere a las Empresas de Trabajo Temporal (ETT) en nuestro mercado de trabajo, a pesar de que las mismas vienen actuando desde tiempo relativamente reciente, su presencia se encuentra notablemente consolidada. Por otra parte y a pesar de su corto recorrido histórico, su funcionalidad en el mercado de trabajo ha ido variando notablemente desde los inicios de los años noventa al momento actual, tanto en atención a los cambios legislativos que se han verificado en este período como al tipo de servicios que las empresas vienen demandando de las mismas.

Por lo que afecta a su incidencia en la contratación temporal, las ETT no parece que hayan influido en las actuales tasas de temporalidad existentes en el mercado de trabajo, ni en orden a incrementarlas ni a reducirlas. Si bien el grueso de la contratación proporcionada por las ETT lo es de carácter temporal, se trata en todo caso de una temporalidad sometida al principio de causalidad, probablemente con presencia de temporalidad inadecuada bastante más reducida que la existente cuando las empresas contratan directamente de forma temporal. De este modo y en lo sustancial, el efecto producido con la irrupción de las ETT ha sido el desplazamiento de necesidades coyunturales de empleo de las empresas de la contratación directa a la contratación por intermediación de las ETT. Más aún, con todas las matizaciones que requeriría un análisis detallado de la materia, el progresivo perfeccionamiento de las garantías legales impuestas a las ETT permite afirmar que la seguridad de condiciones de trabajo de los trabajadores en misión hoy en día es superior comparativamente a la de los temporales directamente contratados por las empresas. En particular, la regla de la paridad salarial introducida a finales de los años noventa ha propiciado un saneamiento del mercado de las ETT. Al mismo tiempo, con el asentamiento de las ETT, se han transformado también las ventajas y el tipo de servicios proporcionados por las ETT a las empresas usuarias, más centradas en una gestión externalizada de los recursos humanos, en actividades cada vez más profesionalizadas, como son las relativas a la intermediación en el mercado de trabajo, la selección del trabajador idóneo, la respuesta inmediata a las necesidades de contratación específicas, la formación profesional y en prevención de los trabajadores cedidos, las gestión de nóminas. En esta medida, parece oportuno fomentar esa nueva funcionalidad, cada vez más amplia de las ETT, y con ella ser más receptivos a una ampliación de ciertos cometidos a favor de estas empresas. En particular, manteniendo el sesgo legal protector de la seguridad de los trabajadores afectados, parece oportuno otorgar un juego más amplio a las ETT en los procesos de intermediación en el mercado de trabajo. En la misma línea se deberían explorar mecanismos de incentivo a las ETT que les permitan ofrecer mayores expectativas de continuidad en el empleo a los trabajadores en misión.

y el espectacular incremento de las empresas de servicios, con sus efectos sobre las condiciones de trabajo

Por lo que afecta a las empresas de servicios, en gran medida los aspectos vinculados a las mismas ya han sido descritos, cuando analizamos los datos de los efectos generales provocados por los fenómenos de descentralización productiva, tanto por lo que se refiere a la flexibilidad empresarial aportada como a los elementos de continuidad en el empleo implicados en las mismas. Si acaso, añadiríamos dos datos.

De un lado, en algunas ocasiones se observa un uso espurio de las mismas, en clave de competencia desleal con las ETT, por cuanto que pretenden ocupar el mismo espacio en el

mercado si bien eludiendo los costes y controles propios de éstas últimas. Sería oportuno afrontar esta situación, por cuanto que la misma va en detrimento tanto de la transparencia del mercado, de la competencia mercantil, como de los requerimientos de seguridad en el empleo.

De otro lado, la emergencia de ciertos tipos de empresas de servicios está suscitando nuevos retos a la negociación colectiva, particularmente a su estructura; retos que están requiriendo de nuevas respuestas, no tanto legales, como por parte de los interlocutores sociales protagonistas de la misma negociación colectiva.

7. El análisis de la evolución de las políticas socio-laborales desarrolladas para la promoción de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo

Aunque la tasa de ocupación femenina ha crecido significativamente en los últimos años (12 puntos en los últimos seis años), subsisten importantes diferencias en relación con las tasas de ocupación femenina de la UE-15 (en torno a 9 puntos), al mismo tiempo que en nuestro país la temporalidad femenina es claramente superior a la masculina, y siguen siendo mayores las tasas de paro de las mujeres. El acceso y la permanencia de la mujer en el empleo han venido promoviéndose por un amplio abanico de medidas.

Una diversidad de actuaciones con origen en distintas políticas...

La promoción de la participación femenina en el mercado de trabajo se realiza a través de un conjunto de actuaciones que integra tanto medidas de fomento del empleo, promoción del autoempleo y de la formación profesional, que son comunes a las establecidas en favor de otros colectivos con dificultades especiales para acceder al empleo, como acciones específicas, de promoción de la conciliación de la vida profesional y familiar, prohibición del despido durante las situaciones de embarazo, maternidad y atención a menores y personas dependientes, o campañas de sensibilización, entre otras muchas. Las medidas propuestas y establecidas para el fomento de la incorporación y permanencia de la mujer en el mercado de trabajo tienen además origen en distintas políticas (de empleo, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres o de apoyo a la familia) y en diversas disposiciones. Fundamentalmente, han sido los planes de empleo, tanto estatales como autonómicos, los que han impulsado el desarrollo de estas acciones, resultando también preciso a estos efectos el análisis de los planes sobre igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, o el Plan Integral de Apoyo a la Familia, y los correspondientes planes autonómicos.

La Ley para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de 1999 ha sido la más relevante hasta la fecha, debiéndose también hacer referencia a la Ley de protección de familias numerosas de 2003; y también conviene destacar la existencia, en diversas Comunidades Autónomas, de leyes sobre igualdad entre hombres y mujeres, que prevén medidas de acción positiva en favor de la mujer, en el ámbito económico y laboral.

...determinadas por la Estrategia Europea de Empleo y la Estrategia Marco Comunitaria sobre la Igualdad entre Hombres y Mujeres

En su contenido y objetivos, las distintas políticas públicas de fomento de la actividad de la mujer han venido determinadas por la EEE y la Estrategia Marco Comunitaria sobre la Igualdad entre Hombres y Mujeres, de la que aquella también participa. La EEE ha ayudado a que la igualdad entre hombres y mujeres esté incluida en la planificación de las políticas y ha ofrecido una herramienta

para hacer frente a las diferencias de género existentes en los mercados de trabajo, al establecer, inicialmente como pilar IV y posterior directriz 6, el objetivo de reforzar la política de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, que tiene en la citada estrategia un carácter transversal y se dirige a suprimir los elementos que desincentivan la participación de la mujer en el mercado laboral, promoviendo medidas para la conciliación de la vida familiar y profesional, tanto laborales (ordenación flexible de la jornada o trabajo a tiempo parcial) como sociales (servicios de acogida a niños antes de la escolarización) o la reducción de las diferencias salariales. En el contexto de esta estrategia, la promoción del empleo de la mujer ha de entenderse dirigida hacia un empleo de calidad, habiéndose definido como específico indicador de calidad la igualdad de oportunidades.

La aplicación en las políticas nacionales del objetivo comunitario de reforzar la política de igualdad ha sido horizontal o transversal y no ha determinado sólo las directrices específicas sobre igualdad, sino que ha informado el conjunto de las acciones previstas por los diversos planes de empleo, tanto estatales como autonómicos: preferencia de las mujeres en las acciones de mejora de la ocupabilidad de los servicios públicos de empleo, programas de formación y apoyo para la creación y desarrollo empresarial y apoyo financieros para la inserción laboral de las mujeres por cuenta propia, por ejemplo. La Ley de empleo de 2003 también incorpora la transversalidad del género, al exigir que el diseño de las políticas activas de empleo tenga en cuenta el objetivo de la igualdad de trato. Además, la EEE determina que la adopción de medidas de fomento del empleo de la mujer, a través de la bonificación de los contratos, se dirige a alcanzar un aumento general de la tasa de ocupación femenina.

Los incentivos para la contratación de mujeres persiguen un aumento general de la tasa de ocupación femenina desde 1998, y han evolucionado hacia el incremento de los supuestos considerados...

Hasta 1998, los incentivos para la contratación de mujeres (tanto las subvenciones a la contratación indefinida desde 1992 o la subvención a la conversión de contrato temporal en indefinido, como las bonificaciones de la cuota empresarial a la Seguridad Social establecidas en 1997) iban referidas exclusivamente a las realizadas para profesiones u oficios en los que la mujer se encontraba subrepresentada. Entre 1992 y 1997, las subvenciones se extendieron también a la contratación de mujeres que se reincorporan al trabajo tras varios años de inactividad.

Es a partir de 1998, cuando la política nacional de empleo asumirá como objetivo el aumento de la tasa de ocupación femenina, tanto general como en áreas donde se encuentre infrarrepresentada. Por primera vez, teniendo en cuenta que la tasa de desempleo femenino duplica al masculino, se introduce una discriminación positiva a favor de las mujeres de cada uno de los grupos tutelados, consistente en incrementar ligeramente la bonificación concedida en cada caso cuando el contrato se celebre con una mujer. A partir de este momento, además de constatarse un ligero aumento de los incrementos de las bonificaciones cuando el contrato se celebra con una mujer, la tendencia evolutiva ha sido el incremento de los supuestos en los que se bonifica la contratación indefinida femenina, de forma que, actualmente, desde un 25 por 100 hasta un 100 por 100 la contratación de una mujer desempleada siempre conlleva la aplicación de una bonificación social. Esta progresiva diversificación del ámbito subjetivo de los incentivos a la contratación de mujeres ha definido paralelamente una diversidad de objetivos; junto al aumento general de la tasa de ocupación femenina, los incentivos económicos a la contratación de mujeres persiguen disminuir la actual segregación ocupacional, facilitar la reincorporación de la mujer tras la maternidad o el período de cuidado de los hijos, la contratación de mujeres con cargas familiares y la contratación de mujeres víctimas de violencia de género. Finalmente, salvo en este último caso, las bonificaciones a la contratación de las mujeres comparten, desde 1992, el objetivo general de fomento del empleo indefinido.

...siendo necesaria una evaluación del impacto real sobre la pluralidad de objetivos perseguidos

Sería conveniente el establecimiento de sistemas de evaluación detallados, rigurosos y solventes, que permitan disponer de datos sobre el efecto de tales subvenciones sobre la creación de empleo (estable y temporal) de las mujeres, identificando su impacto real sobre los objetivos plurales que se pretenden alcanzar. De una parte, el incremento de la tasa de ocupación femenina en los últimos años ha sido superior a la masculina y la tasa de temporalidad femenina también es superior; no obstante, ambas tasas evolucionan hacia un acercamiento. Sin embargo, de otra parte, en términos generales, existen razones para dudar de la eficacia de la política de bonificaciones a la contratación indefinida, pues no existe ninguna relación significativa entre la cuantía de las bonificaciones a la contratación indefinida y el aumento del porcentaje de asalariados del sector privado con contratos indefinidos. Además, la pluralidad de supuestos previstos, que puede variar cada año, propicia una situación de complejidad e incertidumbre, que no facilita el conocimiento de estas medidas por los interesados, pudiéndose también suscitar dudas acerca de hasta qué punto influyen efectivamente en el momento de la concreta selección del trabajador a contratar. Es preciso avanzar en la mejora del diseño y gestión de los incentivos económicos a la contratación, atendiendo a la evaluación del impacto sobre el cumplimiento de los objetivos propuestos.

Las mujeres, entre los colectivos prioritarios de las acciones de inserción profesional y de fomento del empleo autónomo

Las mujeres se encuentran entre los colectivos que son principales beneficiarios de las acciones de inserción profesional. La integración de la igualdad en los distintos pilares y directrices de los planes de empleo ha determinado la consideración de las mujeres como grupo prioritario a la hora de beneficiarse de la mayor parte de los programas y actuaciones de formación ocupacional, talleres de empleo o escuelas taller y casa de oficios. Y ello, al establecerse, en aplicación de la horizontalidad de la igualdad de géneros, una distribución proporcional a la tasa de desempleo entre hombres y mujeres de las acciones de políticas activas. Con carácter más específico, en los planes de empleo se da prioridad a las mujeres en programas de formación ocupacional en oficios y profesiones donde están subrepresentadas o se prevé el aumento de la participación en formación de las mujeres que disfrutan de un permiso por cuidado de hijos, además de haberse organizado programas de formación para las familias monoparentales y medidas para suprimir los obstáculos para la reincorporación a la actividad laboral de las madres solteras. Y más recientemente, también se ha impulsado la formación profesional de las mujeres, en materias relacionadas con las nuevas tecnologías, así como la promoción de acciones de inserción laboral para mujeres víctimas de malos tratos. Igualmente, en los planes de igualdad se introducen acciones dirigidas a impartir cursos de formación para las mujeres en los nuevos sectores de empleo y a promocionar las prácticas en empresas. En el ámbito de iniciativas locales de empleo, los programas de agentes de empleo y desarrollo local se han dirigido de forma específica a las mujeres.

En formación profesional viene así destacándose el crecimiento de la participación en los planes de formación de las mujeres, siendo mayor el porcentaje de mujeres en acciones de orientación profesional y en las de formación ocupacional; en cambio, en formación continua, la participación de las mujeres se ha incrementado en los últimos años, aunque en términos absolutos sigue siendo menor que la de los hombres.

La promoción de la participación de la mujer en el mercado de trabajo se ha venido también realizando a través del fomento del empleo autónomo y el empresariado femenino (ayudas financieras, información, asesoramiento y formación). En este ámbito, puede destacarse la

convocatoria por el Instituto de la Mujer anualmente de las ayudas "Emprender en Femenino" con la cofinanciación del Fondo Social Europeo.

Las Comunidades Autónomas reiteran las medidas estatales y sólo en algún caso introducen novedosamente medidas positivas para la promoción profesional de la mujer

Aspecto común de las políticas territoriales de empleo es haber intensificado las actuaciones de inserción laboral dirigidas a los colectivos con dificultades de acceso en el mercado de trabajo, como es el caso de las mujeres: ayudas-subvenciones para fomentar su empleo estable por cuenta ajena y el autoempleo, servicios de orientación profesional, cursos de formación profesional ocupacional, prácticas en las empresas, asesoramiento, ayudas para empezar un negocio propio, bonificación en los tipos de interés de préstamos solicitados para iniciar una actividad. Todas las Comunidades Autónomas contemplan medidas de apoyo al empleo de la mujer y, en términos más generales, priorizan a las mujeres en las distintas actuaciones de sus propios planes de empleo; no obstante, este colectivo o grupo tutelado no es homogéneo. Las Comunidades Autónomas vienen así repitiendo, vía subvenciones al puesto de trabajo estable de mujer, las medidas estatales de fomento del empleo estable de mujeres. La mayoría de las Comunidades Autónomas promueven la participación de la mujer en programas de formación, en algunos casos a través de subvenciones para la realización de acciones de formación ocupacional, cubriendo el 100 por 100 del coste del curso dirigido sólo a mujeres o mediante ayudas a empresas, para realizar acciones de formación ocupacional, con compromiso de contratación de un determinado porcentaje de alumnas. E igualmente, la mayor parte de las medidas establecidas por las políticas territoriales de empleo para fomentar el espíritu emprendedor y el autoempleo van dirigidas a colectivos con mayores dificultades de inserción, como son las mujeres.

Pero también algunos planes territoriales de empleo contienen medidas desconocidas a nivel estatal de apoyo económico para la promoción profesional de las mujeres, convocando subvenciones para fomentar el ascenso profesional de la mujer.

Hacia una mejora en el diseño y gestión de las políticas de fomento del empleo de la mujer de forma coordinada entre las distintas Administraciones Públicas

No existe evidencia cierta sobre el impacto real de las medidas antes descritas sobre los objetivos que se pretenden alcanzar, debiéndose tener presente que las dificultades de evaluación de las medidas a favor del empleo de la mujer también derivan de que, en términos generales, las medidas estatales y autonómicas programadas actúan sobre el mismo grupo (variando las distintas situaciones definidas) y con iguales objetivos, presentando también diferencias cuantitativas significativas entre Comunidades Autónomas. Siendo dudoso el éxito de muchos programas de las políticas activas en sentido general, así como necesario mantener, por imperativo del principio de igualdad, los recursos destinados a las políticas activas, puede resultar igualmente necesaria la reformulación de estas políticas para hacerlas más efectivas, mejorando el diseño y la gestión de las mismas, de forma coordinada entre las distintas Administraciones Públicas, y atendiendo a la evaluación de su impacto sobre el cumplimiento de los objetivos propuestos.

Las medidas de conciliación de la vida familiar y laboral desde la interrupción de la prestación laboral hacia la flexibilización de la ordenación del tiempo de trabajo

Las medidas de conciliación de la vida familiar y laboral se concebían inicialmente como fórmulas de ausencia del trabajo, fundamentalmente a través de la excedencia para el cuidado de hijos (por tres años), pues el llamado descanso por maternidad respondía básicamente a una finalidad de tutela de

la salud de la madre y de las especiales relaciones entre la madre y el hijo, tal y como, por lo demás, interpretaba el Derecho Comunitario el Tribunal de Justicia Europeo.

Ley 39/1999, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras, extendió medidas de conciliación ya previstas anteriormente, como la excedencia para el cuidado de hijos a la atención de familiares, concibió el descanso por maternidad o la "pausa" por lactancia también como una medida de conciliación, e introdujo una importante medida conciliatoria, la de reducción de jornada por cuidado de hijos y familiares. Con posterioridad, la Ley 12/2001 complementaría estas medidas, introduciendo la ausencia o reducción de jornada por nacimiento de hijo prematuro. Para facilitar el uso de las medidas de conciliación, se establecería el llamado coste cero para la empresa, consistente en eximir de las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social a las empresas que realicen contratos para la sustitución de trabajadoras/es durante la baja por maternidad, y durante la excedencia por cuidado de hijos y familiares (a lo que se añadirá además la bonificación de cuotas de Seguridad Social para los trabajadores en período de descanso por maternidad). Y para garantizar la reincorporación al trabajo, tras el primer año de reserva del puesto de trabajo, se asegura al trabajador/a un puesto de trabajo del mismo grupo o categoría equivalente. Otras garantías para el trabajador/a son que el periodo de excedencia computa a efectos de antigüedad, o que se le considere en situación asimilada al alta, a efectos de poder percibir ciertas prestaciones sociales. Desde la Ley 3/1989, de 3 de marzo, el trabajador tenía derecho durante el primer año a la reserva del puesto de trabajo y a que ese período computase a efectos de antigüedad, por su parte la Ley 4/1995, de 23 de marzo, incorpora una redacción que permitía diversas interpretaciones sobre la reserva del puesto de trabajo después del primer año de excedencia.

Pero las novedades más importantes, tras 1999, serán el régimen de uso flexible del permiso de maternidad, que permite su disfrute a tiempo parcial, ampliando el tiempo en que el padre puede utilizarlo, así como la reducción de jornada por cuidado de hijos y familiares. Esta última medida se concibe como un derecho individual de los trabajadores/as a reducir su jornada normal de trabajo, correspondiendo a estos la concreción horaria de tal reducción y correspondiendo a la jurisdicción social la resolución de la eventual discrepancia por parte de la empresa. Este instrumento de conciliación incorpora importantes dosis de seguridad en la situación profesional del trabajador/a, teniendo en cuenta que la reducción de jornada es un derecho del trabajador/a, que a éste/a corresponde la concreción horaria (siendo la interpretación de nuestros tribunales hasta la fecha favorable a la tutela del interés de protección de la familia frente al interés de la empresa) y que el trabajador tiene garantizada su reincorporación a su jornada anterior. Además, la ley garantiza que no debe considerarse contrato a tiempo parcial aquél que experimenta una reducción transitoria u ocasional del tiempo de trabajo, por lactancia, por guarda legal o por maternidad, por lo que también desde la perspectiva de los derechos de protección social de los trabajadores se ofrece un régimen muy ventajoso. El establecimiento de esta medida, dentro del ámbito de protección establecido (hijos menores de 6 años y determinados familiares), puede afirmarse que desincentiva una eventual conversión del contrato a tiempo completo en contrato a tiempo parcial, por motivos familiares.

Nuevas medidas y un desarrollo importante de las acciones de conciliación para las familias numerosas

Con posterioridad a la Ley 39/1999 de conciliación de la vida familiar y laboral, se ha establecido como medidas para la conciliación la reducción de 1200 en la cuota del IRPF o un pago anticipado de 100 mensuales a favor de la trabajadora por cada hijo menor de 3 años. También debe destacarse que el Plan Integral de Apoyo a la Familia propone una estrategia integral, en la línea de

ayudas fiscales a la reincorporación al mercado de trabajo y para el cuidado de hijos y ascendientes, y de una nueva extensión de las bonificaciones a la contratación.

Finalmente, en relación con las familias numerosas se ha establecido un conjunto de nuevas medidas de orden laboral para la conciliación. La Ley de protección a las familias numerosas de 2003 (Ley 40/2003, de 18 de noviembre) prevé beneficios por la contratación del cuidador, cuando ambos ascendientes trabajen fuera del hogar. Y también señala la posibilidad de establecer por negociación colectiva un régimen de preferencias en materia de derechos de los trabajadores, acción social, movilidad geográfica, modificación sustancial de condiciones de trabajo y extinción del contrato de trabajo, a favor de trabajadores por cuenta ajena que formen parte de familias numerosas; y, finalmente, incrementa los límites de rentas para tener derecho a las asignaciones económicas por hijo a cargo y amplía el período de reserva de puesto de trabajo en caso de excedencia por cuidado de hijos.

Las Comunidades Autónomas complementan las acciones estatales, y en algún caso, en la línea de promocionar el reparto equilibrado entre hombres y mujeres de las responsabilidades familiares

Las medidas de apoyo a la conciliación establecidas por la normativa autonómica complementan las estatales, al fijar, por ejemplo, ayudas económicas a los trabajadores/as en situación de excedencia o reducción de jornada por responsabilidades familiares o una asignación económica, sólo para padres, que se acojan a la excedencia para el cuidado de hijos, así como subvenciones y ayudas a empresas que faciliten la conciliación de la vida familiar y laboral de sus trabajadores. Atendiendo a los objetivos de la EEE, la evolución de las medidas de conciliación debe dirigirse precisamente en esta última línea, la de reforzar las medidas que favorezcan un reparto equilibrado entre hombres y mujeres de los cuidados a hijos y otras personas dependientes.

Pero la conciliación de la vida familiar y laboral también precisa de servicios de atención a los hijos y otras personas dependientes

La Ley 39/1999 de promoción de la conciliación de la vida familiar y laboral ya afirmaba expresamente la insuficiencia de las reformas por ella introducidas para alcanzar este objetivo, proponiendo que era necesario promover adicionalmente servicios de atención a las personas, en un marco más amplio de política de familia. A este respecto, se ha previsto la necesidad de implantar un plan de guarderías y de servicios de proximidad para personas dependientes en colaboración con las Comunidades Autónomas, el aumento del sistema de servicios sociales y los servicios de ayuda a domicilio (especialmente destinados a personas mayores, enfermas y discapacitadas) o la creación de servicios de apoyo a la familia y a trabajadores con mayores dependientes en colaboración con las Corporaciones Locales a través de ayudas públicas. Aunque existen diferencias territoriales, siguen siendo aún precisos servicios de atención a niños de 0 a 3 años y a otras personas dependientes. El fomento del teletrabajo y la flexibilización de horarios comerciales y escolares son medidas que se impulsarán desde el IV Plan de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y Hombres.

El fomento de trabajo a tiempo parcial, al margen de su función como instrumento para la conciliación

El trabajo a tiempo parcial es otra medida que se pretende sirva para incrementar el empleo de la mujer, como modalidad contractual que permite la conciliación de la vida familiar y laboral; sin embargo, en las diversas reformas legales que ha experimentado el régimen jurídico del contrato a

tiempo parcial, su configuración o no como instrumento para la conciliación no ha estado en el centro del debate. Ciertamente, en España el trabajo a tiempo parcial es predominantemente femenino, pero ello no puede llevarnos automáticamente a afirmar que el mismo cumpla una función de instrumento de conciliación de familia y trabajo, pues entre las causas de la feminización del trabajo a tiempo parcial la conciliación no parece figurar entre las de mayor peso. Del total de mujeres que trabajan a tiempo parcial, son menos del 15 por ciento las que justifican su ocupación parcial en la asunción de responsabilidades familiares.

La prohibición de despido del trabajador/a durante el disfrute de los derechos de conciliación establecidos legalmente, un importante instrumento para alcanzar la conciliación

La Ley 39/1999, de conciliación de la vida familiar y laboral, estableció la nulidad del despido de la trabajadora embarazada y del trabajador/a en situación de maternidad, adopción o acogimiento y durante el disfrute de los derechos de conciliación establecidos legalmente o a lo largo del disfrute de los derechos de conciliación, salvo que se acredite su procedencia en atención a motivos no relacionados con el embarazo o con el ejercicio de los derechos señalados. Esta previsión normativa, por lo que ahora interesa, refuerza la posición contractual de los trabajadores que asumen responsabilidades familiares, confiriéndoles una garantía de estabilidad en el puesto de trabajo dirigida a hacer efectivos los derechos de los trabajadores a la conciliación de la vida familiar y laboral.

Otras medidas de promoción de la participación de la mujer en el mercado laboral

El conjunto de las medidas descritas no agota el total de actuaciones previstas por las distintas políticas articuladas en pro de la participación de la mujer en el mercado de trabajo, siendo posible identificar un conjunto heterogéneo de medidas que se encuentran previstas en los planes de igualdad, así como de los planes de empleo, entre las que pueden destacarse: campañas de información de las trabajadoras, de las empresas o de sensibilización social, la puesta en marcha de un Observatorio de la Igualdad entre hombres y mujeres (como órgano permanente de recogida y análisis de información para la elaboración de indicadores que evalúen el impacto social de las políticas relativas a mujeres), el desarrollo del Programa Optima (diseñado para facilitar la incorporación permanente y promoción de las mujeres en las empresas, mediante el desarrollo de acciones encaminada a eliminar las desigualdades), el fomento de la incorporación de cláusulas convencionales de igualdad de género, el desarrollo del Proyecto Comunitario ISOS, dirigido a la igualdad salarial entre mujeres y hombres, o, en fin, el desarrollo por la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social del Plan Nacional de Acción para luchar contra la discriminación laboral de la mujer.

Hacia una política global de promoción de la participación de la mujer en el mercado de trabajo

El acceso y la permanencia de la mujer en el empleo tienen que seguir promoviéndose a través de medidas directas, de estímulo económico a la contratación de mujeres, así como medidas indirectas de promoción de la conciliación de la vida familiar y laboral y, en términos más amplios, de promoción de la igualdad de oportunidades. Estas medidas han de insertarse en el contexto de una política global para la que el aumento de la participación de la mujer en el mercado de trabajo sea un objetivo económico y social, en cuanto mecanismo para combatir la discriminación entre los hombres y las mujeres, y vinculado a la mejora de la calidad del empleo femenino. La promoción de fórmulas de conciliación de la vida familiar y laboral debe centrarse en aquellas que favorezcan un reparto equilibrado entre hombres y mujeres de las cargas familiares, siendo también necesaria la aplicación de medidas que permitan eliminar la llamada brecha salarial por razón de género.

En primer lugar, en el contexto de esta política global, existe un importante margen para la mejora del diseño y gestión de las políticas activas en favor de la mujer, con vistas a hacerlas más efectivas al logro de los diversos objetivos que se pretendan alcanzar en cada momento.

En segundo lugar, la evolución de las actuaciones sobre conciliación debe dirigirse a reforzar las medidas que favorezcan un equilibrado reparto entre hombres y mujeres de los cuidados a hijos y a otras personas dependientes, así como a adaptar la regulación de la relación laboral al desarrollo del derecho a la conciliación de los trabajadores: promover el permiso de paternidad para el padre, el uso por el padre de los derechos de conciliación, o la utilización compartida de las excedencias y no promover la excedencia de larga duración para las mujeres, por los efectos negativos que puede tener sobre su permanencia en el empleo, en un contexto tan cambiante como el actual. En igual medida, es necesario incorporar a la regulación de distintos aspectos de la relación de trabajo (desde sistema de turnos, a la movilidad geográfica y funcional, entre otros) la tutela del derecho a conciliar trabajo y familia. Esta incorporación puede hacerse a través de reformas normativas directas o de incentivar su introducción en los convenios colectivos, como ya se encuentra previsto legalmente para familias numerosas, si bien con una fórmula legal poco incisiva. Igualmente, la promoción del trabajo a tiempo parcial como fórmula para conciliar trabajo y familia exigiría una mayor atención a tal función desde la regulación de esta modalidad contractual. Y finalmente, siguen siendo aún precisos servicios de atención a niños de 0 a 3 años y a otras personas dependientes. Junto con estas acciones, resulta necesario seguir avanzando en el desarrollo de otras acciones, desde actuaciones informativas hasta de control administrativo y promoción de la igualdad entre hombres y mujeres en la empresa, en orden a alcanzar el necesario compromiso conjunto de empresa y trabajadores para implantar la igualdad entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo. Una Ley Integral sobre Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres puede ser a estos efectos esencial si diseña un marco institucional de referencia para las políticas públicas y la actuación de los agentes sociales y demás sujetos implicados.

8. El análisis del sistema de prestaciones por desempleo

El objetivo de un sistema de protección por desempleo es asegurar a los trabajadores contra la falta de un empleo...

La principal función del sistema de prestaciones por desempleo consiste en asegurar a los trabajadores contra la disminución de la renta laboral asociada a la no consecución de un empleo. Esta función se cumple mediante transferencias de renta a los trabajadores desempleados. En la mayoría de los países el sistema de prestaciones por desempleo se organiza alrededor de dos pilares, un pilar contributivo donde las prestaciones dependen de la duración del periodo de empleo anterior al periodo de desempleo y de los salarios recibidos durante el mismo, y un pilar asistencial en el que algunos trabajadores sin experiencia laboral o que hayan agotado las prestaciones del pilar contributivo pueden recibir prestaciones siempre y cuando cumplan determinados requisitos tanto referidos a su condición sociodemográfica como a sus niveles de renta alternativos.

...y para la consecución de dicho objetivo es necesario encontrar un cierto equilibrio entre protección e incentivos a la búsqueda de empleo...

A la hora de diseñar un sistema de prestaciones por desempleo hay que buscar el equilibrio adecuado entre el grado de protección a otorgar a los trabajadores y los incentivos a la búsqueda de empleo. Como en todo sistema de seguro, existe un problema de "riesgo moral" que, básicamente,

consiste en que cuanto mayor es la protección ofrecida en contra de la contingencia cubierta, menor es el esfuerzo que realizan los asegurados para evitar que se produzca dicha contingencia. En el caso de las prestaciones por desempleo, el mayor grado de protección se alcanzaría cuando las prestaciones sustituyeran totalmente la renta laboral dejada de percibir como consecuencia de la falta de empleo durante todo el periodo en el que el trabajador desempleado tardara en encontrar un puesto de trabajo. Pero, obviamente, sin mecanismos que supervisaran perfectamente la conducta de los desempleados en relación con la búsqueda de empleo y la aceptación de ofertas de trabajo y si las prestaciones no dependieran de esta conducta, los trabajadores desempleados que recibieran unas prestaciones ilimitadas en el tiempo e iguales al salario que podrían percibir cuando estuvieran empleados tendrían muy pocos incentivos a buscar empleo o a aceptar las ofertas de trabajo que les llegaran.

...para lo cual habitualmente las prestaciones por desempleo disminuyen a medida que aumenta la duración o se establecen mecanismos de supervisión de la búsqueda de empleo

Para alcanzar un determinado equilibrio entre protección e incentivos a la búsqueda de empleo se pueden combinar dos estrategias. En primer lugar, las prestaciones por desempleo se hacen decrecientes en el tiempo, de forma que el grado de protección de los trabajadores disminuye, en ocasiones hasta ser nulo, a medida que aumenta la duración del desempleo. En segundo lugar, se pueden establecer mecanismos de supervisión de la búsqueda de empleo de los trabajadores desempleados y establecer incentivos económicos en función de la conducta de los mismos a este respecto. En la medida en que estos mecanismos de supervisión son imperfectos, la mayoría de los sistemas de prestaciones por desempleo combinan ambas estrategias alcanzando distintos grados de protección de los desempleados y de incentivos a la salida del desempleo.

A la hora de evaluar el funcionamiento de un sistema de protección por desempleo se trataría por tanto de analizar en qué medida dicho sistema esta asegurando a los trabajadores desempleados contra la contingencia de la pérdida de empleo y cómo está afectando a los incentivos a la salida del desempleo. A este respecto puede existir una cierta relación de intercambio (en el mismo sentido en que puede existir una relación de intercambio entre flexibilidad y seguridad) pero también es posible que, si un sistema de protección por desempleo está diseñado de forma ineficiente, reformas del mismo puedan mejorar, al mismo tiempo, tanto la protección como los incentivos. En definitiva, las preguntas a abordar deberían ser las siguientes: ¿qué grado de cobertura tiene el sistema? ¿qué grado de protección otorgan las prestaciones? ¿afectan las prestaciones a la intensidad de la búsqueda de empleo y a la duración del desempleo? ¿es coherente el sistema de protección por desempleo con la regulación sobre entradas y salidas en el empleo? En concreto y en el caso español, ¿en qué medida afecta la temporalidad a la cobertura y al gasto del sistema de protección al desempleo?

El sistema español de protección por desempleo ofrece un grado de protección desigual...

Como se vio en el capítulo III, la tasa oficial de cobertura de las prestaciones por desempleo, que se cifra en alrededor del 65%, no se corresponde con la verdadera situación en lo que respecta a la población protegida. La confusión surge del hecho de que no todos los beneficiarios de prestaciones forman parte del paro registrado: nada menos que cerca del 39% de los beneficiarios de prestaciones por desempleo son excluidos del paro registrado. La solución de esta confusión pasaría bien por calcular la tasa de cobertura considerando sólo a los beneficiarios incluidos en el paro registrado o bien por modificar el concepto de paro registrado.

...en parte, por la utilización de las prestaciones por desempleo como instrumento de transferencias de rentas al margen de su función aseguradora contra la contingencia por desempleo

El sistema de protección por desempleo español atiende a situaciones que, desde un punto de vista conceptual, no pueden considerarse de desempleo. Se produce aquí un desencuentro entre el concepto legal de desempleo, que es el que da derecho al cobro de prestaciones (y que todos los beneficiarios cumplen, pues de lo contrario su derecho no nacería), y el concepto económico-estadístico de desempleo, por el cual una persona es considerada desempleada cuando no está trabajando pero está disponible para trabajar y busca activamente empleo. Además, algunos esquemas, como la Renta Activa de Inserción, cuyo interés como posible instrumento de activación de personas de edad avanzada puede ser válido, no parecen muy adecuados como sistemas de protección *por desempleo*. Algunas de las demás prestaciones asistenciales adolecen del mismo problema.

Una de las consecuencias de esta situación de tensión o confusión entre el concepto legal de desempleo y el económico-estadístico es que dificulta la evaluación de la política de protección por desempleo, pues sus objetivos quedan mezclados. Sería pues deseable que el sistema de protección por desempleo se limitara a la función aseguradora contra la contingencia de desempleo, dejando para otros instrumentos de la política social la función de suplemento de rentas en casos de necesidad.

...en parte, por unas prestaciones con tasas de sustitución en relación al último salario muy diferentes para distintos niveles de renta.

La tasa de sustitución neta, una vez tenidos en cuenta los efectos fiscales y los topes disminuye de forma muy acusada a partir de un salario igual a 2,5 veces el SMI aproximadamente. La existencia de topes máximos reduce aún más la tasa neta de sustitución para los ingresos más elevados. En comparación con otros países de nuestro entorno, España se encuentra en un nivel intermedio con respecto a los países de la OCDE, sin destacar por tener unas tasas de sustitución excesivamente elevadas ni por tenerlas excesivamente bajas.

Tampoco el actual sistema establece unos incentivos totalmente adecuados a la búsqueda de empleo

Los economistas destacan la existencia de dos posibles efectos contrapuestos de las prestaciones por desempleo: un efecto de desincentivo a la búsqueda de empleo, ya comentado antes, que tiende a prolongar el periodo de búsqueda y la duración del desempleo, y un efecto de incentivo a una búsqueda de mayor calidad e intensidad que lleva a que las colocaciones que se consigan sean más duraderas y productivas. Los estudios existentes en el caso español indican, en primer lugar, que las prestaciones por desempleo afectan negativamente a la búsqueda de empleo. Paradójicamente, ese efecto se traduce en una disminución de las cifras de paro, pues la búsqueda de empleo es uno de los requisitos para ser considerado parado. Este resultado está relacionado con lo mencionado antes al hacer referencia a la tasa de cobertura y también se observa con datos de la EPA.

En cuanto a los efectos de las prestaciones en la tasa de salida del desempleo hacia el empleo (como efecto inducido de la menor búsqueda de empleo), los estudios realizados con la EPA indican que los beneficiarios de prestaciones encuentran empleo en menor medida especialmente en los primeros meses de la prestación, aunque el efecto desaparece a medio plazo (un año aproximadamente). Los estudios realizados con datos del INEM indican que los que tienen el

periodo máximo de derecho (24 meses) son los que menor tasa de salida muestran y también que los beneficiarios de prestaciones asistenciales salen en menor medida que los de prestaciones contributivas. Los datos de altas y bajas en el sistema de prestaciones indican, por otra parte, que existe mucha rotación. En efecto, con una población beneficiaria media de 1 millón de personas, cada año se produce cerca de 3 millones de altas y de bajas. No existe información sobre si esas altas y bajas corresponden a personas diferentes, pero es probable que haya bastantes repeticiones.

Por último, la temporalidad y el gasto en prestaciones por desempleo no parecen mantener una relación muy estrecha

El sistema español de protección por desempleo ha mostrado una tendencia al aumento del número de beneficiarios y del gasto en épocas expansivas, lo cual parece contradictorio y ha sido achacado a la importancia de la contratación temporal. Aunque este argumento parece muy sólido desde un punto de vista lógico, existen algunos datos y estudios que apuntan en el sentido de que la relación entre temporalidad y gasto en protección por desempleo es discutible. A la vista de los datos empíricos existentes, sería deseable realizar un estudio más detallado de la dinámica del gasto en protección por desempleo, que permita conocer no sólo qué parte del gasto es directamente atribuible a trabajadores cuyo contrato anterior fue temporal sino también cómo afecta la entrada y salida de beneficiarios en el gasto del sistema.

En cualquier caso, el sistema de prestaciones por desempleo ha de ser coherente con la legislación sobre protección al empleo en aras de la flexibilidad y de la seguridad

Tanto el sistema de prestaciones por desempleo como la legislación sobre protección al empleo cumplen una misma función: asegurar a los trabajadores contra la pérdida del empleo. De hecho, en algunos casos de ajustes de plantilla, especialmente para trabajadores en edades relativamente cercanas a la jubilación, los cálculos que se realizan suman todas las posibles fuentes de ingresos para determinar los posibles complementos que la empresa va a otorgar a los trabajadores "prejubilados". Por otra parte, la cuantía de ambas compensaciones se basan en el salario anterior a la situación de desempleo y se establecen en un determinado número de meses (en un caso el pago es de una sola vez y en otro se reparte a lo largo del tiempo, aunque en un supuesto específico se pueden capitalizar las prestaciones y recibirlas como pago único).

Desde el punto de vista de su puesta en práctica, sin embargo, las prestaciones por desempleo y las indemnizaciones por despido tienen una naturaleza muy diferente: las prestaciones por desempleo se financian principalmente con las cotizaciones específicas, que son un impuesto sobre el trabajo común para todos los trabajadores (aunque si no son suficientes, la diferencia la enjugar los impuestos generales); las indemnizaciones por despido sólo las pagan las empresas que despiden y en vez de abonarse a un fondo común (el Tesoro público), se pagan a los directamente afectados por el despido. El resultado es que mientras las empresas tienen en cuenta los costes de despido a la hora de ajustar sus plantillas, no tienen en cuenta el coste que al conjunto de la sociedad le supone proteger a los trabajadores despedidos durante su periodo de desempleo. Por ello, las empresas, cuando los costes de despido no son elevados tal y como ocurre en el caso de los trabajadores temporales, pueden recurrir a realizar un excesiva rotación de la fuerza de trabajo.

En definitiva, no hay que descartar reformas del sistema de protección por desempleo

Puede decirse que hay varias dimensiones en las que el sistema español de protección por desempleo podría funcionar mejor. Aunque el grado de cobertura en la entrada es alto (con seis meses de cotización se puede acceder a las prestaciones), en la práctica la tasa de cobertura es

bastante baja, tanto porque los trabajadores prefieren acumular más derechos antes de utilizarlos como porque (aunque en menor medida) los agotan antes de encontrar empleo. También se detectan efectos negativos del sistema sobre la búsqueda de empleo.

El sistema de protección por desempleo atiende a una variedad de situaciones que no siempre son asimilables al concepto de desempleo. En particular, las prestaciones por desempleo se usan como subterfugios para cobrar rentas de prejubilación (inexistentes en el ordenamiento español) y rentas de ayuda económica a las familias. A este respecto, el papel del programa de Renta Activa de Inserción está poco claro, pese a su carácter indudablemente novedoso. Tampoco parece muy razonable que el sistema general de protección por desempleo se use para compensar a los trabajadores fijos discontinuos durante su periodo de inactividad o a los acogidos a los expedientes de regulación de empleo por suspensión o reducción de jornada. Sería deseable clarificar los objetivos del sistema de protección por desempleo y separar estos esquemas especiales, como ya se hace en el caso de los trabajadores eventuales agrarios o de la renta agraria. Una posibilidad sería transferir la gestión de estos esquemas especiales a las Comunidades Autónomas.

Por otra parte, debería tomarse en consideración la idea de que el sistema de protección por desempleo y las indemnizaciones por extinción de contrato tienen una misma finalidad: la de dotar al trabajador despedido de recursos económicos con los que sobrellevar su situación de desempleo. Aunque seguramente es impensable, en el ordenamiento jurídico español actual, fusionar ambos sistemas (recuérdese lo que sucedió en 1993 cuando se anunció que se iban a vincular, lo que luego no se llevó a cabo), sí deberían considerarse las relaciones que existen entre ellos.

9. El análisis de la relación entre la estructura del mercado de trabajo y la evolución y nivel de la productividad.

Como se ha puesto de manifiesto en el Capítulo III, epígrafe 8, el fuerte incremento del empleo que se produjo a partir de la segunda mitad de los años 90 ha ido aparejado con una fuerte desaceleración de la productividad. Una parte de esta desaceleración, la que es cuantitativamente menos importante, se explica porque en la economía española los sectores que más empleo han creado son los que registran menores niveles de productividad y también una menor tasa de crecimiento de la misma variable. Entre estos, destacan los sectores de la construcción, servicios de no mercado y, fundamentalmente, el de servicios de mercado, que incrementaron su participación en un 15 por ciento, a lo largo de los años 90, en el total del empleo. El hecho de que la generación de empleo que se está registrando en España, se concentre en sectores menos intensivos en capital, por lo tanto, menos productivos, puede ayudar a explicar la paradoja de que el incremento de la cualificación media del trabajador español esté asociado negativamente al nivel de crecimiento de la productividad. Los puestos de trabajo que se ofrecen son intrínsecamente menos productivos y el incremento de la cualificación de la población activa se traduce en un desajuste creciente entre el capital humano disponible y la demanda de trabajo que, por tanto, no favorece el crecimiento de la productividad.

Dichos sectores también son los que registran mayor incremento del número de trabajadores con contrato o relación laboral temporal. Según los datos de la EPA, entre el tercer trimestre de 1994 y el mismo de 2004 se crearon 1280,7 mil puestos de trabajo netos con contrato temporal, de los cuales 418,4 mil corresponden al sector de la construcción, 244,4 mil a los servicios de mercado y 588,3 mil a servicios de no mercado. Por el contrario, la industria manufacturera destruyó 1,2 mil puestos de trabajo netos con contrato temporal, en el citado periodo.

En principio, cabe esperar que la temporalidad tenga un impacto negativo sobre la productividad, al menos por dos razones. De un lado, por cuanto los trabajadores con contrato temporal son menos productivos que los trabajadores con contrato fijo, bien por sus características intrínsecas (los trabajadores con contrato temporal son más jóvenes, tienen menos experiencia y menos formación, lo que les hace menos productivos que los trabajadores fijos) o bien por su actitud (el tipo de contrato puede afectar a la implicación subjetiva en la actividad productiva). Y efectivamente, varios análisis ratifican que el empleo que se está generando en España es menos productivo y se ubica en los sectores que están registrando incrementos de la productividad inferiores a la media de la economía. Una parte importante de este empleo es de contratos temporales, por lo que se puede asociar, en parte, la desaceleración de la productividad a la estabilidad del empleo temporal.

La segunda razón se debe a que la temporalidad aumenta la tasa de rotación laboral; pudiendo producir efectos de descapitalización del factor trabajo, porque se entorpece la acumulación de capital humano, en la medida en que los incentivos de los empresarios y los trabajadores a invertir en formación y experiencia son menores, cuanto menor es la duración de la relación laboral.

La evidencia empírica sobre la relación entre la temporalidad y la productividad no es firme. Análisis sectoriales indican que la tasa de crecimiento de la productividad es menor en aquellos sectores que más utilizan la contratación temporal, incluso después de descontar las diferencias que, a este respecto, puedan deberse al tamaño de las empresas y a la intensidad de capital existente en cada sector. También análisis basados en datos individuales de empresas encuentran que las empresas que han utilizado en mayor medida la contratación temporal han experimentado un menor crecimiento de la productividad del trabajo, una vez descontados los efectos de otros factores que pueden explicar las diferencias de productividad entre empresas. No obstante, tanto en el ámbito de las comparaciones sectoriales como en el ámbito de las comparaciones entre empresas, estos resultados no necesariamente indican que una mayor temporalidad causa un menor crecimiento de la productividad. Puede ocurrir, por el contrario, que sea la menor productividad de ciertos sectores o de determinadas empresas la que explique la mayor utilización de la temporalidad en aquellos sectores o empresas que se sienten compelidos a buscar esta vía de flexibilidad para reducir costes.

Por lo que respecta a la relación entre temporalidad y formación, la mayoría de los estudios disponibles indican que los trabajadores con contrato temporal reciben una menor formación dentro de las empresas que los trabajadores con contrato indefinido. Pero, de nuevo, sería prematuro extraer una relación de causalidad de estos resultados.

En definitiva, aunque no se puede concluir de forma contundente que existe una clara relación negativa entre temporalidad y productividad, a falta de estudios más definitivos, creemos que la excesiva rotación laboral existente en muchos sectores de la economía española es un lastre para una adecuada organización del trabajo dentro de las empresas y, por tanto, para el crecimiento de la productividad. Una excesiva tasa de temporalidad también puede estar retardando la innovación tecnológica que, en muchas ocasiones, siendo complementaria al capital humano, requiere una cierta estabilidad de la fuerza de trabajo y una reorganización funcional de las empresas que no parece compatible con una excesiva temporalidad.

En segundo lugar, en el caso español, se observa que el incremento de la productividad tiene una relación inversa con el crecimiento del empleo, particularmente intensa en algunos sectores. El sistema productivo español ha de llevar a cabo esfuerzos inversores importantes para entrar en una senda de crecimiento económico, con incrementos significativos y simultáneos del empleo y de la productividad.

V. Conclusiones

Algunas reflexiones acerca de la reforma del mercado de trabajo desde el diálogo social

Tras más de dos décadas de sucesivas reformas de la configuración institucional del mercado de trabajo español, éste sigue mostrando notables signos de debilidad en lo que se refiere a la provisión de flexibilidad a las empresas para adaptarse a condiciones económicas cambiantes y a la provisión de seguridad a los trabajadores para dotarles de una cierta estabilidad en sus condiciones de empleo. Los síntomas más evidentes de esta debilidad son el insuficiente nivel de la tasa de empleo y su desigual distribución entre los distintos grupos de la población, la elevada tasa de temporalidad, la también desigual e ineficiente cobertura de la protección social y la baja tasa de crecimiento de la productividad durante la última década. La situación actual es el producto de muchas reformas marginales, que han seguido estrategias diferentes, a veces contradictorias entre sí, y todas ellas sin mucho éxito a la hora de restaurar un equilibrio aceptable entre la flexibilidad y la seguridad del empleo.

Dada esta situación, estamos convencidos de que es posible encontrar una combinación de medidas en las diferentes dimensiones de las políticas de empleo que mejoren la relación de intercambio actual entre flexibilidad y seguridad del empleo. En la actualidad, tanto la flexibilidad como la seguridad del empleo están muy desigualmente repartidas entre las empresas y los trabajadores, respectivamente. Y hay determinados elementos de la configuración institucional del mercado de trabajo que reducen la seguridad de los trabajadores sin contribuir significativamente a la flexibilidad y viceversa. El objetivo fundamental durante el proceso de diálogo social debería centrarse en la identificación de fórmulas que permitan avanzar en ambos frentes al mismo tiempo. El proceso de diálogo social ofrece una oportunidad excelente para que se alcance el objetivo anterior y los costes de que no se consiga son cada vez mayores. A continuación, resumimos algunas de las principales fórmulas que se han discutido a lo largo del presente informe y que consideramos que habrían de ser tenidas en cuenta durante el proceso de diálogo social para lograr su objetivo: "que la sociedad española alcance unos mayores niveles de desarrollo económico, de calidad en el empleo, de bienestar social, de cohesión territorial y de sostenibilidad ambiental".

1. *El contexto socioeconómico ha cambiado.* En un contexto marcado por la creciente competencia internacional en los mercados de bienes y servicios y la mayor movilidad de los factores de producción (capital y trabajo) y por las innovaciones tecnológicas, las empresas perciben que necesitan de más flexibilidad para adaptarse a dicho contexto. Estos cambios en el contexto económico internacional han provocado una mayor volatilidad del empleo, al mismo tiempo que la composición de la fuerza de trabajo ha ido cambiando hacia una mayor heterogeneidad. La creciente participación de la mujer en el mercado de trabajo y el aumento de los flujos de inmigrantes son sólo dos ejemplos de tendencias que contribuyen a la mayor heterogeneidad de la oferta de trabajo. También el envejecimiento de la población europea, incluida la española, inevitable durante los próximos decenios, obliga a buscar fórmulas alternativas que permitan una mayor permanencia en el empleo de los trabajadores de edad avanzada. En cualquier caso, la creciente volatilidad del empleo y la mayor heterogeneidad de la oferta de trabajo están provocando demandas de mayor seguridad, justo en el momento en que la creciente movilidad de los factores de producción hace que la provisión de protección laboral se encarezca. El diseño tradicional de las políticas de empleo y, en general, de las políticas sociales trataba de responder a unas necesidades y a unos riesgos sociales que no eran los mismos cuando dichas políticas comenzaron a ponerse en

funcionamiento en Europa que en la actualidad. Como consecuencia, la cobertura de la protección que ofrecen las actuales políticas de empleo no es homogénea para el conjunto de la población y resulta claramente insuficiente para los grupos más desfavorecidos.

2. *El crecimiento económico experimentado durante la última década por la economía española muestra algunas debilidades.* El notable crecimiento del empleo experimentado durante la última década podría llevar a la conclusión de que las reformas laborales del pasado finalmente están teniendo éxito y de que no es necesario abordar una reformulación de las políticas de empleo. Otra es, sin embargo, la apreciación de esta Comisión. Dicho crecimiento del empleo se ha producido en un escenario demográfico y macroeconómico difícilmente sostenible y con un sesgo sectorial hacia determinadas actividades que ha provocado desequilibrios económicos que, de no corregirse mediante las medidas adecuadas, desembocarán nuevamente en un proceso de destrucción de empleo. Si no se revertiera la baja tasa de crecimiento de la productividad observada durante el último decenio, el crecimiento futuro de la renta per cápita de la población española también sería muy bajo y la convergencia real con los países más avanzados de la UE sería imposible. En el corto plazo, esta baja tasa de crecimiento de la productividad está provocando, a pesar de la apreciable moderación salarial de la última década, una pérdida de competitividad de la economía española, que se está empezando a mostrar como evidente en la evolución de nuestros intercambios comerciales con el exterior. Si bien hasta la fecha la economía española ha seguido creando empleo a pesar del lastre de la pérdida de competitividad, de mantenerse esta situación el riesgo de que el ajuste de este desequilibrio se produzca mediante la destrucción de empleo es cada vez mayor. La recuperación de niveles elevados de crecimiento de la productividad es una tarea difícil que exige medidas de política económica en todos los campos, no sólo en lo que se refiere a las políticas de empleo. Pero, sin duda, a la baja tasa de crecimiento de la productividad también contribuyen ciertos elementos en la configuración institucional del mercado de trabajo que provocan que la búsqueda de flexibilidad en la gestión de los recursos humanos en las empresas españolas se produzca casi exclusivamente mediante la contratación temporal y que, por tanto, generan una excesiva rotación laboral y una falta de adecuación de la organización interna de las empresas al potencial productivo de las nuevas tecnologías.
3. *La mejor contribución que pueden hacer las políticas macroeconómicas (monetaria y fiscal) al crecimiento económico equilibrado y sostenido consiste en promover un escenario de estabilidad macroeconómica que permita mantener tasas de inflación bajas y unas cuentas públicas saneadas.* Una vez que el objetivo fundamental de estas políticas queda definido en estos términos, son otro tipo de políticas, las llamadas políticas de oferta, políticas macroeconómicas o, en general, las "reformas estructurales", las que han de servir al objetivo de alcanzar un nivel más elevado de empleo de mayor calidad.
4. *Las empresas españolas necesitan un marco laboral flexible, en el que puedan tener capacidad de adaptación y respuesta a las exigencias de un entorno competitivo cambiante y cada vez más exigente. En ese marco ha de garantizarse igualmente la seguridad de los trabajadores y la calidad del empleo.* La flexibilidad no debe perseguirse a través de la simple ausencia de garantías para los trabajadores, sino que ha de ser compatible con el respeto de los derechos laborales de los mismos.
5. *Es necesario abordar la reforma de las políticas de empleo con un enfoque global.* La configuración institucional actual del mercado de trabajo español es el resultado de un largo y complejo proceso de reformas que se inician casi inmediatamente después del reestablecimiento de un marco democrático de las relaciones laborales, tras la aprobación

del Estatuto de los Trabajadores en 1980. Consideramos que los dos problemas actuales del mercado de trabajo español identificados por la Comisión para el Diálogo Social, la baja tasa de ocupación y la elevada temporalidad, no podrán ser resueltos mediante reformas parciales que sigan sin tener en cuenta las relaciones de complementariedad o de sustitución entre los distintos instrumentos de las políticas de empleo que pueden responder a las demandas de flexibilidad y de seguridad. En el pasado, el principal error en las políticas de empleo en España ha consistido en focalizar la discusión sobre aspectos concretos de forma separada (costes de despido, reducción de la temporalidad, trabajo a tiempo parcial y otros) sin entender que las distintas formas de regular el mercado de trabajo cumplen funciones similares y que han de guardar una relación coherente entre ellas.

6. *Hay que tener en cuenta todos los cauces de ordenación legal del mercado de trabajo español.* Los sucesivos cambios legales que contribuido a establecer la configuración institucional actual del mercado de trabajo español han sido adaptados, interpretados y desarrollados mediante la negociación colectiva y el control jurisdiccional con orientaciones diferentes, a veces contradictorias, con resultados diversos sobre la flexibilidad y la seguridad del empleo. Igualmente consideramos que los dos problemas actuales del mercado de trabajo español identificados por la Comisión para el Diálogo Social y ya mencionados en el párrafo anterior, no podrán ser resueltos mediante reformas parciales que sigan sin anticipar que los agentes sociales y el control judicial son factores esenciales que influyen sobre la eficacia de los instrumentos de las políticas de empleo.
7. *Las políticas de empleo deberían proteger a los trabajadores, no a los puestos de trabajo.* La seguridad del empleo se solía concebir como la posesión de un puesto de trabajo de por vida en el que no se produjeran modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo y que estuviera adecuadamente remunerado. Sin embargo, la posibilidad de disponer de un flujo permanente de ingresos laborales no tiene por qué articularse necesariamente a través de un único y permanente puesto de trabajo; además, también puede conseguirse recurriendo a diversas medidas de protección social (prestaciones por desempleo, ayudas para períodos sabáticos de formación o ayudas para la atención a menores o a discapacitados, por ilustrar la idea con ejemplos significativos). Es en este contexto en el que las acciones destinadas a potenciar la ocupabilidad de los trabajadores o a mejorar su adaptabilidad adquieren toda su significación como instrumentos al servicio de la seguridad en el empleo.
8. *Es necesario que las políticas de empleo y, en concreto, las políticas activas del mercado de trabajo sean sometidas a un proceso de evaluación continuo y riguroso.* Dentro de los instrumentos a favor de la seguridad del empleo, las subvenciones a la contratación y, en general, las políticas activas del mercado de trabajo han adquirido una relevancia notable. Creemos que muchos de los programas relativos a políticas activas del mercado de trabajo se han desarrollado sin un conocimiento suficiente acerca de sus efectos sobre los objetivos deseados, aunque en algunos casos hay indicios de que algunos programas han tenido un éxito relativo. Si bien es necesario mantener los recursos dedicados a dichas políticas, también resulta ineludible atender a su reformulación, prestando especial atención a su evaluación y a la distribución de los recursos dedicados a ellas en función de los resultados que se puedan obtener. Entre los principales objetivos a considerar resulta prioritario alcanzar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.
9. *La flexibilidad es un concepto multidimensional y no debe ser abordada exclusivamente como un problema de restricciones a las extinciones de los contratos de trabajo.* La flexibilidad se refiere básicamente a la capacidad empresarial de gestionar su fuerza de

trabajo para hacer frente a condiciones tecnológicas, económicas, etc., cambiantes. La gestión de los recursos humanos comprende muchos elementos, desde el ajuste del tamaño de la fuerza de trabajo, hasta su organización funcional dentro de la empresa, su remuneración y la determinación del tiempo de trabajo, etc. Por tanto, la definición de flexibilidad no puede limitarse a las facilidades que tienen los empresarios para contratar y despedir trabajadores. Hay que atender tanto a los instrumentos que influyen sobre la flexibilidad externa de las empresas como a los que influyen sobre su flexibilidad interna.

10. *La temporalidad se puede concebir como un instrumento al servicio de varios objetivos, si bien en la actualidad hay un claro divorcio entre su concepción en el plano jurídico y su incidencia real.* En el ordenamiento jurídico español actual, los contratos temporales se limitan, atendiendo al principio de causalidad, a los puestos de trabajo de duración determinada. Sin embargo, en la práctica, la elevada incidencia de la contratación en España no puede ser explicada por el peso de dicho tipo de puestos de trabajo, lo que sugiere que los contratos temporales están cumpliendo otras funciones, en particular, la provisión de flexibilidad externa e interna a las empresas, tanto en relación a los puestos de trabajo de duración determinada como en relación a otros puestos de trabajo. El resultado es un reparto desigual de la flexibilidad y de la seguridad entre empresas y trabajadores, con efectos negativos sobre la equidad y sobre la productividad. Pero limitar más la contratación temporal en el plano jurídico sin proporcionar otras vías de flexibilidad externa e interna puede afectar negativamente a la creación de empleo sin que se resuelvan así los problemas anteriores. Habría que definir claramente el papel que debe jugar la temporalidad en un marco general que proporcione las vías adecuadas de flexibilidad a las empresas y de seguridad a los trabajadores.
11. *Las políticas de empleo ocupan acertadamente un lugar prioritario en la agenda política, pero también otras reformas estructurales son imprescindibles.* Las políticas de empleo son un factor instrumental fundamental para la consecución del objetivo de que “la sociedad española alcance mayores niveles de desarrollo económico, de calidad en el empleo, de bienestar social, de cohesión territorial y de sostenibilidad ambiental”, pero no el único; hay otras reformas estructurales a favor de la educación inicial en todos sus niveles, de la formación permanente, de la innovación tecnológica y de reducción de barreras a la competencia que también son fundamentales y deberían ocupar un lugar igualmente predominante en la agenda política.