

Revista de Fomento Social, 51 (1996), 237-264

La legislación laboral durante la etapa de gobierno socialista (1982-1996)

Durante los trece años de gobierno socialista la legislación laboral ha experimentado importantes, densos y profundos cambios que constituyen el objeto de estudio de este artículo. Para lograr su objetivo el autor analiza las normas más relevantes aparecidas durante este período poniendo de manifiesto sus aspectos más significativos y los motivos que en cada momento llevaron al legislador a promulgarlas. Se coteja también la influencia que ha ejercido la evolución del mercado laboral sobre las decisiones legislativas adoptadas en el ámbito del Derecho del Trabajo.

Francisco ALEMÁN PÁEZ (*)

(*) Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Escuela de Relaciones Laborales de la Universidad de Córdoba.

ESTUDIOS

1. Introducción

Declarar que durante los últimos años el ordenamiento laboral español ha sido objeto de un continuo proceso adaptativo es una afirmación demostrable con la persuasividad de lo evidente. En verdad, el «dislocamiento normativo» es una característica que ha acompañado el proceso de juridificación del Derecho del Trabajo en todas las experiencias comparadas. Desde hace más de una década, numerosos países han introducido alguna reforma importante en sus respectivos ordenamientos laborales, reformas, dicho sea de paso, marcadas con un acentuado sesgo flexibilizador. En unos casos, las actuaciones legislativas han tenido un alcance limitado, incidiendo en alguna de las rigideces más sentidas de cada experiencia concreta o en algún aspecto determinado de las relaciones laborales (entrada -por regla general- permanencia o salida del mercado de trabajo; o bien, sistema de seguridad social). Por contra, en otros ejemplos la flexibilización ha tenido un mayor relieve, con un carácter continuado en el tiempo y con modificaciones introducidas en la mayoría de las instituciones y de los puntos neurálgicos de dicha disciplina. En este último caso puede encuadrarse, sin temor al equívoco, nuestra experiencia concreta.

Los cambios experimentados en nuestro ordenamiento y en nuestro sistema de relaciones industriales demuestra que dicho proceso revisionista ha sido especialmente marcado en lo que a España se refiere. Sin embargo, no ha sido únicamente el sustrato socioeconómico lo que ha inducido a intervenir legislativamente en esta materia. Otros vectores, indudablemente políticos, también han latido con bastante intensidad en la ordenación laboral. Primero, y retrospectivamente, se tuvo que acometer el desmantelamiento del sistema Franquista amoldando su filosofía (intervencionista) y la formulación técnica de sus instituciones a las directrices del modelo democrático de relaciones laborales instituido constitucionalmente en 1978. Más tarde, se acometería un proceso de «convergencia laboral» con el orbe comunitario tras nuestro ingreso en la Unión Europea. Ahora, por simplificar el exordio, planea como objetivo básico la lucha por el desempleo, soslayando para ello las múltiples «rigideces» existentes en nuestro sistema de relaciones laborales, unas heredadas de épocas pretéritas, otras persistentes con motivo del lógico

funcionamiento y aplicación de las categorías jurídicas (1).

Aunque con cierto retraso en las reacciones acometibles al respecto, el peso de las exigencias económicas ha tenido, lógicamente, un papel determinante en la evolución de la legislación laboral española. La flexibilidad, como factor caracteriológico y como «esgrimadura catárquica», la competitividad, como motor dinamizador del sistema productivo, y la desregulación, como técnica específica de articulación jurídica, se han repetido habitualmente, con cierta gratitud en muchas ocasiones, a la hora de justificar el acometimiento de cualquier acción orientada en este sentido (2). Al amparo de la propia inercia de los hechos, el afrontamiento de estos factores parece ser un objetivo insoslayable desde cualesquiera de los múltiples terrenos de incidencia sobre los que actúan. Pero al trasluz del aparente paliativo, no puede ocultarse la extrañeza mostrable por algún observador debido al hecho de haberse vehiculado esos vectores flexibilizadores (en la amplia acepción del término) durante la política laboral realizada precisamente durante la larga etapa de gobierno socialista.

Durante el periodo comprendido entre la primera victoria del PSOE en 1982 hasta la derrota infligida por el Partido Popular en las elecciones generales del tres de marzo, se han ejecutado, para algunos contradictoriamente con la filosofía política o cuanto menos «nominal» del partido en el poder, un amplio elenco de reformas flexibilizadoras. Unas voces han entendido dichas acciones como pasos inexorablemente acometibles, conceptuándolas globalmente como una fase más del proceso de adaptación institucional del derecho laboral. Otros, por contra, lo han interpretado como una regresión de los derechos de los trabajadores, como un paso atrás en el lento y costoso proceso de conquistas

(1) Sobre estas reflexiones, cfr. mis estudios «Flexibilidad, desregulación y adaptación institucional del derecho del trabajo», *Rev. Fomento Social* n. 196, oct-dic 1994; «La reforma del mercado de trabajo: balance y perspectivas», así como «La ley 11/1994, de 19 de mayo. Directrices y régimen jurídico», *Rev. Derecho y Opinión*, núms. 1 y 2, años 1993 y 1994, respectivamente, editada por el Departamento de Disciplinas Histórico-Jurídicas y Económico-Sociales, Universidad de Córdoba.

(2) Sobre la conmixtión del empleo, la flexibilidad y la competitividad como factores anudados en las recientes reformas legislativas, cfr. nuestro estudio «Dos rasgos para la caracterización del Derecho del Trabajo: la «economización» y «empresarialización» de las relaciones laborales», *Rev. Fomento Social* n. 200, oct-dic. de 1995, pp. 545 a 550.

sociales. En cualquier caso, se pueden acotar estos trece años y considerarlos como un periodo clave en la evolución de nuestra disciplina (3).

Las sustanciales reformas acometidas en esta época la convierte en un paso obligado para el iuslaboralista español, para el académico, dedicándole un tema concreto en cualquier programa que se precie, y para el visionario que futurológicamente coteje la evolución de nuestra materia tras el resultado político sentenciado en las urnas. Cuantitativamente, se han triplicado el número de disposiciones legales y, sobremanera, reglamentarias, que regulan, bajo una creciente e inacabada tendencia expansiva, los distintos focos de normación que componen nuestra disciplina. Pero, sin dejarnos arrastrar por los datos numéricos, es la vertiente cualitativa de lo legislado lo verdaderamente significativo. Durante este período no sólo han cambiado la configuración de numerosas instituciones o la formulación de las mismas. El dato técnico tan sólo es la **«punta de un iceberg» en cuya base se conjugan**, por poner algunos ejemplos, **la reordenación del sistema de fuentes, la puesta en práctica de nuevos métodos de normación y de articulación internormativa, o la revisión de postulados y principios tradicionales del Derecho Laboral**. Un iceberg, además y ahondando en lo anterior, que ha tenido que aprender aceleradamente a cambiar su morfología interna, a segmentar de sí algunos de sus fragmentos al amparo de la desregulación, y a saberse orientar en las «turbulentas aguas de la flexibilidad», y todo ello, empero, con el reto de no poder perder sus caracteres realmente significativos.

Así pues, el presente artículo ha sido confeccionado en base a tres premisas. La primera, y fundamental de todas, no es otra que acotar el denso proceso de juridificación laboral acometido entre los prolegómenos de 1982 hasta 1996. Metodológicamente, su hilo conductor gira, por tanto, en torno a la sucesión legislativa de las normas más relevantes promulgadas durante este período, resaltando sus puntos más significativos y los motivos textuales que en cada momento movieron al legislador a elaborarlas. La segunda, o lo que es igual, la hipótesis central de trabajo, consistirá en trazar un puente sobre dicho caudal normativo cotejando, al amparo de algunas gráficas estadísticas, cuál ha sido

(3) Futurológicamente, y a juicio del que suscribe, no habrá que esperar mucho a una «contrarreforma laboral» que incida en la materia más «inmaculada» de la reciente modificación del Estatuto de los Trabajadores: el régimen jurídico del despido individual.

la influencia ejercida por la evolución del mercado laboral a la hora de acometer una determinada actuación política en momentos especialmente difíciles o significativos de dicha génesis evolutiva. Finalmente, terminaremos nuestro estudio con unas breves consideraciones conclusivas.

2. Periodización

2.1. Situación precedente a 1982

Antes de la llegada al poder del gobierno socialista, se llevaron a cabo importantes modificaciones en el ordenamiento laboral que condicionarían sus primeras actuaciones tras su victoria en 1982. Desde el ínterin de la transición política (1976 en adelante), el objetivo básico de las acciones normativas consistió en el desmantelamiento, tanto jurídico como institucional, de lo legislado en la etapa Franquista con vistas al asentamiento de un modelo democrático de relaciones laborales. El derecho colectivo, inexistente durante la dictadura por mor de los postulados autoritarios del régimen, lo convertiría en una de las materias más retocadas durante esta fase. Se perseguía la desmembración del sindicalismo vertical y la liberalización de las relaciones colectivas, lo que adquirió carta de naturaleza mediante el R.D.L. de 8 de octubre de 1976, creador de la A.I.S.S., la Ley de Asociación Sindical de 1977, la ratificación de instrumentos internacionales en materia de libertad sindical (v.gr. Convenios n. 87 y 97 de la O.I.T.), o, sobremanera, la nueva regulación de los conflictos colectivos y de la negociación colectiva de manos del D.L. de Relaciones de Trabajo de 1977. De la misma forma, al experimentar el ordenamiento laboral los efectos de un contexto de crisis económica, se emprenden, ya desde ese momento, puntuales pero importantes acciones flexibilizadoras(4). También 1977 brilla con luz propia por acometerse durante

(4) Tal fue el caso de la reforma del despido y de los expedientes de regulación de empleo en la Ley de Relaciones Laborales de 1976, la ruptura del principio de «estabilidad en el empleo» asentado durante la etapa franquista mediante el contrato-tipo a tiempo completo y de carácter indefinido en el RDL. 17/1977 de Relaciones de Trabajo, o la utilización de modalidades de contratación temporal como vías subvencionadas de acceso al mercado laboral en los Decretos de fomento del empleo de 1977. Cfr. al respecto, con mayor detenimiento, M. RODRIGUEZ PIÑERO, «La ley de relaciones laborales, diez años después», *Relaciones Laborales*, n.4, 1986.

esa fecha a raíz de la suscripción de los «Pactos de la Moncloa» una dinámica de concertación a dos y tres bandas (sindicatos, patronal y gobierno, en su caso) donde los agentes sociales se comprometían a realizar una serie de medidas en la contratación colectiva, lo que, además de racionalizar la negociación, marcaron unos objetivos con una impronta decisiva para la evolución económica en un momento, además, políticamente delicado (5).

En 1978 dos vectores van a condicionar la evolución normativa del Derecho del Trabajo. Uno político, la promulgación de la Constitución y la configuración en dicho texto de un sistema democrático de relaciones laborales; y otro económico, el comienzo de un proceso de revisión continua del patrimonio laboral para dar una respuesta eficaz a las exigencias flexibilizadoras motivadas por un nuevo contexto económico fluctuante y competitivo (6). Junto a las lógicas acciones de «coloración política» dirigidas a paliar las «rigideces» de un sistema heterónimo de relaciones laborales, quizás uno de los rasgos más significativos fuera el encuadre, ya sin solución de continuidad, de las modificaciones normativas en un proceso de adaptación institucional del Derecho del Trabajo a la crisis (7).

Sin embargo, también pueden distinguirse dos subfases dentro de esta antesala enmarcables a tenor de la promulgación del Estatuto de los Trabajadores en 1980 (Ley 8/1980 de 10 de marzo). Hasta la entrada en vigor de dicho texto, los retoques normativos se digieron a las demandas empresariales más sentidas (retoques ciertamente flexibilizadores), carentes de programación unitaria, y de forma bastante desordenada y fluctuante (8). La norma estatutaria, completada con su correspondiente regulación procesal (RD.Leg. 1568/1980 de 13 de agosto, Texto Refundido de la Ley de Procedimiento Laboral), supuso,

(5) Sobre la trascendencia de dichos pactos, cfr. A. MONTOYA MELGAR, «Ideología y lenguaje...» op. cit. p. 416 y ss.

(6) Cfr. al respecto, A. MARTIN VALVERDE, «Las transformaciones del derecho del trabajo en España (1976-1984) y la Ley 32/1984 de reforma del Estatuto de los Trabajadores», en AA. VV. «Comentarios a la legislación laboral», Tecnos, Madrid, 1985, p. 18.

(7) Más ampliamente sobre dicho período, cfr. nuestra obra «Derecho del trabajo y relaciones laborales en España», Pontificia Universidad Javeriana, Santafé de Bogotá, (Colombia) (en prensa).

(8) Cfr. a este respecto, M.E. CASAS BAAMONDE, A. BAYLOS GRAU y R. ESCUDERO RODRIGUEZ, «Flexibilidad legislativa y contractualismo en el derecho del trabajo español», en R.L. n.23, 1987, p. 12; o A. MARTIN VALVERDE, «El derecho del trabajo de la crisis en España», R.E.D.T. n.26, 1986, p. 22 y ss.

sin embargo, una revisión del garantismo normativo que la legislación Franquista había proyectado sobre la relación individual de trabajo. Su promulgación tenía como objetivo básico adecuar el modelo laboral a los tres principios básicos constitucionales sostenedores del mismo: «la contraposición de intereses en el mundo del trabajo, la autonomía colectiva de las partes sociales y el otorgamiento al Estado de la correspondiente potestad normativa en materias laborales», instaurándose para ello un cauce normativo que, reconocedor del libre desarrollo de las relaciones colectivas, las incardinara en el ordenamiento jurídico propio de un Estado de Derecho (9).

Aunque dicho texto fue producto del consenso existente en aquellas fechas entre las distintas fuerzas políticas, y pese a que el contenido de los institutos en él contemplados transcribieron en el 75% de los casos la regulación de la que eran objeto en normas preconstitucionales (básicamente la Ley de Contrato de Trabajo de 1944 y el régimen jurídico de las Reglamentaciones y Ordenanzas Laborales), lo cierto es que en su virtud se introdujeron importantes acciones de indudable tamiz flexibilizador (10). Pese a todo, se trataron de transformaciones con un marcado carácter coyuntural, motivadas por la crisis económica de aquel momento, sin cuestionar sobremanera el mantenimiento de los principios informadores del derecho laboral (11).

(9) Exposición de Motivos de la Ley 8/1980. Como directrices igualmente justificativas, se argüían las siguientes. Primero, dicho modelo debía articularse mediante un marco legal que reconociera a los sindicatos y a las asociaciones empresariales el debido protagonismo en esta materia, fundamentalmente a través de la negociación colectiva complementada, a su vez, con el derecho de huelga. Tales medios diferían, evidentemente, de una situación precedente basada en la asunción por el Estado de la defensa de los intereses de los trabajadores y empresarios. Las nuevas materias reguladas daban un nuevo sentido a la libertad y autonomía de las partes contratantes mediante normas de derecho necesario u orden público laboral. Asimismo, la regulación de la negociación colectiva sustituía un régimen de intervencionismo y correlativo bloqueo en las relaciones laborales por un sistema de libertad y consiguiente responsabilidad de los interlocutores sociales.

(10) Tal fue la incentivación de la contratación por tiempo determinado, la apertura de la contratación parcial a trabajadores desempleados y jóvenes menores de 25 años, la pontenciación del «ius variandi» empresarial, o la regulación de modificaciones, suspensiones y extinción del contrato.

(11) Cfr. S. GONZÁLEZ ORTEGA, «La difícil coyuntura del derecho del trabajo», *Relaciones Laborales*, n. 21, 1987, p. 23.

2.2. Primera fase (desde 1982 a 1985)

La política laboral desarrollada desde la victoria del partido socialista en 1982 hasta 1985 va a conjugar la continuación y la quiebra respecto de las líneas de actuación seguidas en nuestro país hasta ese momento. Continuación, en la medida que las manifestaciones del intervencionismo estatal en las relaciones laborales seguían perviviendo en nuestro sistema jurídico, lo que obligaba a seguir adoptando una serie de medidas para soslayar, o cuanto menos mitigar, sus efectos, con nuevos equilibrios entre normas imperativas y autonomía privada en la determinación de las condiciones de empleo (12). Quiebra, empero, porque desde ese momento las modificaciones legislativas ya no van a ser de mero ajuste transitorio o coyuntural a la crisis económica sino que van a tener un mayor alcance y un acentuado cariz flexibilizador.

Contextualmente, este período supuso una prolongación del proceso de destrucción de empleo ya iniciado a finales de los años 70 y agudizado al comienzo de los años 80. Tal proceso minoró durante los dos primeros años de gobierno socialista (1982-1983) para volver a repuntar en 1984. Es, sin embargo, a partir de esta última fecha cuando se experimenta un crecimiento económico lento, lo cual tuvo un correlativo efecto en la elevación de las tasas de desempleo, especialmente en tres sectores: industria, construcción y agricultura (13).

Así pues, estos dos factores, contextual e iniciativo de una determinada opción política, sentaron las bases para una importante actuación legislativa en nuestra materia, tanto en extensión como en intensidad. Ciertamente las reformas realizadas durante este período afectaron a la mayor parte de los puntos neurálgicos de nuestra disciplina, con especial énfasis en el derecho individual, pero sin olvidar aspectos colaterales de vital importancia como la seguridad social.

No hubo que esperar mucho a una primera medida legislativa con efectos trascendentes. La **Ley 4/1983 de 29 de julio** modificaría por primera vez el

(12) A. MARTIN VALVERDE, «Las transformaciones del derecho del trabajo en España», en la obra «Comentarios a la nueva legislación laboral», tecnos, Madrid, 1985, p. 33.

(13) Cfr. al respecto, Anexos del presente trabajo (gráfico 1), así como el estudio de M. ALCAIDE CASTRO, «Algunos aspectos relevantes en la evolución del mercado de trabajo en España», *Relaciones Laborales*, n. 5, 1995, p. 80 y ss.

Estatuto de los Trabajadores de 1980 en aspectos tan significativos como la jornada máxima legal o las vacaciones anuales. La situación anterior mostraba, respectivamente, unos baremos de 43 horas semanales de trabajo y veintitrés días naturales al año. El nuevo texto mejoraría sensiblemente ambos módulos fijando la jornada semanal en cuarenta horas, elevando a treinta las vacaciones anuales retribuidas, y estableciendo, asimismo, un descanso mínimo de quince minutos en jornadas continuadas (14).

La segunda actuación tendría, a su vez, una mayor envergadura y trascendencia. Al año siguiente, una nueva Ley, la **32/1984 de 2 de agosto**, además de modificar en este caso un número elevado de preceptos del Estatuto, introdujo nuevas categorías en nuestro ordenamiento jurídico. Los argumentos aducidos en dicho texto conjugarían lo que en adelante vendría a ser una justificación habitual en las políticas laborales: acometer los retos del contexto económico modificando el marco institucional para atemperarlos con la creación de empleo (15). Desde ese momento, crecimiento económico (versus competitividad), flexibilidad (versus desregulación) y creación de empleo se anudarían entre sí, de manera que cualquier incidencia acontecida en alguno de esos tres compo-

(14) Con un evidente sentido progresista y espíritu protector, la reforma se justificaba por la «necesidad de ajustar la normativa legal a las tendencias mostradas por la negociación colectiva durante los últimos años, marcando así una línea de aproximación a la situación existente en los países de nuestro entorno económico y social, así como la urgencia de agotar todas las posibilidades en orden a la creación de empleo». Se añadía, además, que la medida constituía «una de las importantes piezas que contribuirán a la creación de empleo a través de la solidaridad de los que ya cuentan con un puesto de trabajo, al mismo tiempo que propiciará que una parte de las mejoras de la productividad efectivamente alcanzadas por la economía española se traduzcan principalmente en reducciones de jornada» (Exposic. de Mot. de la Ley cit.).

(15) «La adaptación del marco institucional que regula el mercado de trabajo a las nuevas circunstancias de la economía española, tras la crisis económica del último decenio, constituye una necesidad imperiosa en orden a conseguir que las perspectivas de un crecimiento económico futuro más sustancial que el de los últimos años se traduzcan en la creación del mayor número de empleos posibles, objetivo fundamental y prioritario del programa de gobierno...El objetivo central de estas modificaciones es dotar al marco legal de una mayor claridad y estabilidad para reducir las incertidumbres empresariales de las actuaciones que conducen a la creación de nuevos puestos de trabajo y en el necesario ajuste de la demanda a las características de la oferta de trabajo. Al mismo tiempo se persigue facilitar la inserción de jóvenes trabajadores y la vuelta de trabajadores desempleados a puestos de trabajo generados por el proceso productivo» (Exposición de Mot. de la Ley 32/1984).

nentes originaría un inmediato efecto en cadena sobre los otros. El paro se convertiría, cuanto menos formalmente, en la principal preocupación del legislador, especialmente respecto de los demandantes del primer empleo (16). Para atajar estas situaciones, y en general para dinamizar el mercado laboral y romper así la «alergia» empresarial al empleo, la Ley reformó sustancialmente nuestro sistema de contratación introduciendo nuevos tipos jurídicos. En su virtud, se redefinieron los contratos formativos, los contratos por tiempo determinado (obra o servicio, eventual, interinidad y lanzamiento de nueva actividad), parcial y relevo (17), y se liberalizó la contratación temporal como medida del fomento del empleo, convirtiéndose así la legislación española en unas de las más flexibles en materia de «entrada» al mercado de trabajo desde una óptica comparada (la denominada «contratación a la carta») (18). Otras materias quizás menos emblemáticas, pero igualmente reformadas, fueron la regulación del fondo de garantía salarial, el sistema de elección de representantes de los trabajadores y algunas normas de derecho colectivo para cohesionarlas con la Ley Orgánica de Libertad Sindical.

Asimismo, en cuanto a la **seguridad social**, se reguló la protección por desempleo modificándose la ley básica de empleo de 1980 en lo concerniente al ámbito objetivo y subjetivo de dicha contingencia (ley 31/1984 de 2 de agosto), y se reformó la acción protectora de la seguridad social en términos limitativos por la ley 26/1985 de 31 de julio de medidas urgentes para la

(16) «La intensidad alcanzada por el paro juvenil aconseja perfeccionar las formas contractuales que permitan la integración progresiva de estos colectivos en el trabajo..., (para que) encuentren la posibilidad de una etapa de adaptación al trabajo a la salida del sistema educativo, y para que se creen puestos de trabajo que les permitan familiarizarse con la vida laboral y completar su formación a través del trabajo» (Exposición de Mot. cit.).

(17) Mediante el contrato a tiempo parcial, el legislador apuntaba «tres objetivos deseables»: satisfacer los deseos de una parte de la población dispuesta a trabajar en jornada incompleta, disminuir la unidad mínima de trabajo que las empresas pueden contratar y, en general, obtener por esta vía un reparto de trabajo disponible de carácter estrictamente voluntario. Y mediante el contrato de relevo (extinción parcial de la jornada de personas cercanas a la jubilación que pasa a ser cubierta por desempleados), «completar esta posibilidad de reparto de trabajo mejorando además el bienestar social de trabajadores con edad próxima a la jubilación» (Exposición de Mot. cit.).

(18) Aparte de ello, en dicha ley se confería una nueva regulación del fondo de garantía salarial, de las reglas sobre legitimación para negociar convenios colectivos, de la representación unitaria y de las elecciones a representantes de los trabajadores. Cfr. sobre todos estos temas, la obra conjunta «Comentarios a la nueva legislación laboral», Tecnos, Madrid, 1985.

racionalización de la estructura y la acción protectora de la seguridad social.

2.3. Segunda fase (desde 1985 a 1990)

A partir de 1985, cambia el marco económico y jurídico sobre el que se estaba realizando el proceso de acomodación institucional del Derecho del Trabajo. Desde ese momento se experimenta una fuerte recuperación económica, lo que unido a los efectos flexibilizadores de la reforma laboral de 1984 abrirían una etapa de creación sostenida de empleo (cerca de un millón de puestos de trabajo) (19). Tal involución de tendencia, junto a la consolidación de los cambios estructurales operados en el ordenamiento laboral en años anteriores, bifurcó el debate en torno a la profundización de las reformas ya iniciadas o al mantenimiento e incluso reformulación de las operadas ante un contexto de «salida de la crisis». Empero, debido a la tendencia aún insegura de recuperación económica, no se ensayó durante este período ninguna reforma laboral en profundidad y sí solo algunas novedades normativas de claro tenor progresista.

Entre ellas, cabría citar la promulgación de la **Ley Orgánica de Libertad Sindical** (Ley 11/1985 de 2 de agosto) (20). Desarrollando las previsiones del art. 28/1 CE, la ley reguló el contenido básico de dicho derecho, tanto en su aspecto positivo como negativo, y tanto en su acepción individual y colectiva (21). En su virtud, se clarificó el panorama sindical mediante la institucionalización de los sindicatos más representativos, reconociéndoles una serie de prerrogativas a dichas organizaciones y un elenco de garantías a sus miembros una vez alcanzados unos umbrales mínimos en las elecciones celebradas al efecto. Todo

(19) Por sectores, los servicios serían los más beneficiados (23% de puestos creados), junto a la construcción (45% de los puestos), y, en menor medida, la industria. Por debajo de ellos, la agricultura mostraría una tendencia negativa estructural, desapareciendo una cifra cercana al 23% de empleos existentes; cfr. al respecto Anexos, gráfico nº 1.

(20) Aunque se trataba de una ley elaborada antes de dicha fecha, su promulgación definitiva se suspendió por la interposición de tres recursos de inconstitucionalidad, los cuales fueron, sin embargo, desestimados en la STCO. 98/1985 de 29 de Julio.

(21) «La ley orgánica pretende unificar sistemáticamente los precedentes y posibilitar un desarrollo progresivo y progresista del contenido esencial del derecho de libre sindicación reconocido en la constitución, dando un tratamiento unificado en un texto legal único que incluya el ejercicio del derecho de sindicación de los funcionarios públicos» (Exposición de Mot.).

lo cual confirió un espaldarazo importante en la juridificación del derecho colectivo en España.

Otra norma, el **RD.Ley 1/1986 de 14 de marzo de medidas urgentes administrativas, financieras, fiscales y laborales**, incidiría igualmente en el objetivo de facilitar la creación de un entorno institucional adecuado para que, mejorando las expectativas de crecimiento económico, se impulsara la creación de empleo (22). A tal efecto, se modificaría nuevamente el Estatuto de los Trabajadores en dos materias: horas extraordinarias y procedimiento de contratación. En cuanto a las primeras, la norma pretendió desincentivar la realización de trabajo extra mediante tres tipos de previsiones: limitando cuantitativamente el número máximo de horas extraordinarias anuales (de 100 a 80), penalizándolas mediante cotizaciones adicionales a la seguridad social, y auspiciando su compensación mediante tiempos de descanso equivalentes. Asimismo, se agilizaron requisitos burocráticos, como el visado administrativo de los calendarios laborales, y se eliminó la inscripción previa de los trabajadores en las oficinas de empleo cuando se llevaran a cabo convocatorias públicas para celebrar pruebas objetivas de acceso a las mismas.

En 1988 se promulga otra norma con una importancia cardinal en nuestra materia: la **Ley 8/1988 de 7 de abril sobre Infracciones y Sanciones del Orden Social**. En su virtud, se logró conferir un tratamiento unitario del derecho laboral sancionador unificando en un único texto las diferentes conductas reprochables contrarias al orden social (23). Tal ley, sucesivamente reformada en años posteriores, amén de instituir los principios actuariales en materia sancionadora, realizó una exhaustiva y detallada compilación de las infracciones acometibles en las diversas materias que componen nuestra disciplina (materia laboral, en general, seguridad e higiene, seguridad social, empleo y prestaciones de desempleo, emigración), graduándolas en leves, graves o muy graves, y especificando las sanciones económicas correspondientes.

En igual tónica protectora, otra norma, la **Ley 3/1989 de 3 de marzo**, ampliaría a dieciséis semanas el permiso por maternidad, estableciendo asimismo una serie de medidas para favorecer la igualdad de trato de la mujer en el

(22) Exposición de Mot. de RD. Ley cit.

(23) Exposición de Mot. de la Ley cit.

trabajo (24). Entre ellas, se configuró un tipo específico de excedencia por cuidado de hijos con un año de duración y derecho a reserva del puesto de trabajo (25). Tales garantías se extenderían al padre si fuese él quien pidiera la suspensión temporal del vínculo, asimilándolas además a las adopciones de menores de cinco años.

También la **seguridad social** fue objeto de dos importantes actuaciones normativas. El R.D.L. 3/1989 de 31 de marzo de medidas adicionales de carácter social extendería la cobertura del subsidio de desempleo. En igual tónica universalista, la Ley 26/1990 de 20 de diciembre instituyó en nuestro país un régimen de pensiones no contributivas.

2.4. Tercera fase (desde 1990 a 1993)

La tercera fase, iniciada a partir de la segunda mitad de 1990, coincide con un retroceso del crecimiento económico y de los niveles de empleo existentes en los años anteriores. Al término de la década de los ochenta, indicadores favorables, como el P.I.B., la inversión, el empleo, o la creación de empresas, llevaban a considerar que la economía española había superado la crisis para entrar en la fase de crecimiento sostenido. Sin embargo, desde comienzos de los noventa las variables económicas volvían a estancarse: el ritmo de crecimiento se ralentizaba y el déficit público llegaba a alcanzar cotas alarmantes (26).

(24) A juicio del legislador, la regulación hasta ese momento existente «no ofrecía los niveles adecuados para evitar que la atención de las situaciones derivadas del nacimiento de hijos incida negativamente sobre la vida laboral de los trabajadores». La ampliación a dieciséis semanas (antes eran catorce) se justificaba para «garantizar, de acuerdo con las directrices de la organización mundial de la salud, la adecuada atención de la salud de la madre y la mejor relación de ésta con su hijo» (Exposición de Mot.).

(25) Según reconocía expresamente dicha ley, «la configuración (anterior) de la misma como excedencia voluntaria, y sin derecho por tanto a la reserva de puesto de trabajo en la empresa podía constituir, bien un serio factor de disuasión para el pase a esta situación, bien un elemento de apartamiento del mercado de trabajo de quienes se acogiesen a esta fórmula».

(26) Resultaba significativo sobre todos estos aspectos la declaración contenida en el preámbulo de la ley 39/1992 de 29 de Diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 1993, en donde se establecía lo siguiente: «En el año 1993, la particular situación de la coyuntura financiera internacional y las consecuencias de la misma sobre el panorama económico interno imponen al estado español tres retos económicos fundamentales. En primer lugar, asegurar que los efectos de la reciente crisis financiera sean los mínimos posibles sobre la economía española. En segundo lugar,

Lógicamente, este retraimiento general marcaría la pauta de un período caracterizado por una masiva destrucción de empleo (400.000 durante 1992 y más de 500.000 durante 1993) (27).

Lo anterior replanteaba con urgencia la necesidad de llevar a cabo medidas legislativas tendentes a paliar las altas cotas de paro y a adecuar la normativa laboral a un nuevo contexto de crisis o reajuste del sistema productivo. No habría entonces lugar a actuaciones «de emergencia», en el sentido de situaciones excepcionales, coyunturales, puntuales o transitorias, sino acciones «emergentes», esto es, de alcance estructural, de adaptación de las estructuras normativas e incluso reformulación de algunos postulados dogmáticos del Derecho del Trabajo a una nueva realidad social y económica (28).

Básicamente, nos vamos a encontrar con un **período preadaptativo**, de sondeo, reajuste y preparación a una reforma laboral de mayor envergadura respecto al elenco de modificaciones normativas ejecutadas hasta ese momento. En puridad, las actuaciones acometidas entre 1990 hasta mediados de 1993 se caracterizarían por su **puntualidad «ratione materiae», su contención y constricción**, tanto para los trabajadores como para las empresas. Se limitarían, por ejemplo, las prestaciones por desempleo, suprimiéndose además las ayudas económicas a la realización de cursos de formación profesional (D.L. 1/1992 de 3 de Abril -el denominado «decretazo»-), se trasladaría al empleador la obligación de abonar el subsidio por incapacidad laboral transitoria entre el cuarto y decimoquinto día de baja, o se congelarían las rentas salariales de los funcionarios públicos por tercer año consecutivo (v.gr. Ley 39/1992 de 29 de diciembre de P.G.E. para 1993). Como contrapunto, la Ley 22/1992 de 30 de julio, Ley de Fomento del Empleo, confirió un tratamiento unitario a los incentivos

mantener los objetivos de corrección de los desequilibrios macroeconómicos contenidos en el programa de convergencia, a pesar del contexto económico más adverso, tanto en el ámbito interno como externo, en el que pueden conseguirse. Y en tercer lugar, consolidar la política de modernización de nuestra economía, avanzando en la puesta en práctica de reformas estructurales y creando las condiciones adecuadas para reemprender la senda de crecimiento no inflacionario que ha caracterizado el pasado creciente (...)».

(27) Por sectores, la industria y la construcción fueron los más afectados, seguidos del sector servicios y la agricultura. Cfr. al respecto, Anexos del presente trabajo, gráficos 1 y 2.

(28) Cfr. a este respecto J. RIVERO LAMAS, «Política de convergencia, flexibilidad y adaptación del derecho del trabajo», en la obra «La flexibilidad laboral en España», Zaragoza, 1993, p. 9. Igualmente, nuestro libro «Derecho del trabajo y relaciones laborales en España» cit.

públicos al empleo concedidos por la administración estatal, especialmente para aquellos colectivos de trabajadores que tuviesen mayores problemas para su inserción laboral (demandantes de primer trabajo, parados de larga duración, minusválidos, mayores de 45 años, mujeres en sectores subrepresentados etc...) Para paliar dichas situaciones, dispuso varios tipos de medidas: deducciones en el impuesto de sociedades al incrementarse la plantilla con trabajadores minusválidos, bonificaciones en las cotizaciones sociales (29), y subvenciones a determinados contratos si se convertían en indefinidos y a jornada completa (30).

2.5. Cuarta fase (desde 1993 a 1995)

La última fase puede incardinarse en el concepto genérico de «reforma del mercado de trabajo». Desde 1993 hasta finales de 1995 se han sucedido una serie de actuaciones que suponen la modificación legislativa más importante realizada en nuestro ordenamiento desde la promulgación en 1980 del Estatuto de los Trabajadores. Aquélla fue un objetivo inmediatamente acometible por el gobierno socialista tras vencer nuevamente, y contra pronóstico, en las elecciones celebradas en junio de 1993. Sin embargo, no era una reforma inducida exclusivamente por las transformaciones económicas antes descritas.

Dos hechos, entre otros muchos barajados, vendrían a operar como auténticos detonadores en el acometimiento de las nuevas actuaciones normativas. El primero de ellos tenía, lógicamente, una dimensión «interna». Las tasas de desempleo volvían a alcanzar niveles alarmantes, demandándose actuaciones legislativas tendentes a romper las resistencias a la contratación, fundamentalmente flexibilizando la norma en clave desreguladora, sin perjuicio de introducir

(29) 50% de las cuotas empresariales a la seguridad social en favor de trabajadores mayores de 45 años en situación de desempleo de larga duración; 70% si se contrata a minusválidos por tiempo indefinido y a jornada completa (elevable al 90% si tienen, a su vez, más de 45 años); cuota única para los contratos de aprendizaje; o 50% de la cuota empresarial para los contratos en prácticas a tiempo completo celebrados con trabajadores minusválidos.

(30) 400.000 pts. para la contratación de jóvenes; 500.000 pts. para la contratación de mayores de cuarenta años y para la contratación de mujeres en sectores de subrepresentación femenina o cuando se reintegran a su actividad laboral después de una interrupción de más de 5 años; 550.000 pts. para conversión de contratos en prácticas y para la formación (entiéndase aprendizaje) en contrato por tiempo indefinido.

nuevos mecanismos reactivadores del funcionamiento hasta entonces anquilosado del mercado laboral. Por otro lado, el segundo detonador tendría una dimensión «externa», cual fue la instauración el 1 de enero de 1993 del mercado interior europeo y la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992. Este marco comunitario obligó a que los estados miembros suscribieran un «programa de convergencia económica», dentro del cual la reforma de las estructuras jurídicas laborales ocupaba, lógicamente, un lugar privilegiado en el marco de una flexibilidad general de los mercados y de una mejora de su funcionamiento.

La reforma se convirtió, de esta manera, en uno de los retos políticos de mayor resonancia para el gobierno recién surgido de las elecciones de 1993. Los términos de la misma así como las razones que movían al legislador a acometer dicho proyecto se reflejaron en el denominado «libro verde», donde el ejecutivo exponía las difuncionalidades del sistema español de relaciones laborales y las posibles líneas de actuación acometibles para atajarlas. No hubo que esperar demasiado para ver enraizada la polémica con voces a favor y en contra de la misma, fundamentalmente por las centrales sindicales. Su trasfondo (flexibilizador) y dos de sus temas neurálgicos, los denominados «contratos basura» (v.gr. aprendizaje) y la posibilidad de liberalizar los despidos colectivos eliminando la autorización administrativa, se convirtieron en un continuo flanco de ataque sindical que erosionó sobremanera la imagen del ejecutivo (31). Así las cosas, y aun pesando como una losa la celebración de una huelga general, la reforma emprendió una andadura inexorable e intermitente. Una sucesión de leyes y disposiciones reglamentarias han retocado todos los núcleos normativos de nuestra disciplina: el derecho individual, y dentro de él todas sus facetas (entrada, permanencia y salida del mercado de trabajo), el derecho colectivo, la seguridad social, el derecho procesal laboral, el derecho sancionador, y la seguridad y salud en el trabajo.

Técnica y panópticamente observado, no nos encontramos, a pesar de la

(31) La falta de consenso volvió a repetirse al analizarse los términos de la reforma en el Consejo Económico y Social. La propuesta enviada por el gobierno a dicho órgano consultivo no fue consensuada en su seno. Tan sólo se dió un pronunciamiento global ejecutado por un «grupo de expertos» de dicho órgano. Para un análisis sobre el estado de la cuestión en sus momentos iniciales, me remito a mi estudio «La reforma del mercado de trabajo: balance y perspectivas», Rev. «Derecho y Opinión», n. 1, 1993, Universidad de Córdoba, p. 169 y ss.

entidad y trascendencia de la reforma, ante un cambio de sistema de relaciones laborales. Lo que ha acontecido son modificaciones en el sistema, pero no alteraciones del sistema en sí, en la medida que sus bases siguen estando en la Constitución y en las directrices que en su día se condensaban en la Exposición de Motivos del Estatuto de los Trabajadores (32). Ahora bien, nada oculta el hecho de encontrarnos ante la modificación normativa más importante operada en nuestro ordenamiento. Se han removido gran parte de sus pilares normativos, se han actualizado la morfología de las instituciones, e incluso se han asentado nuevas categorías jurídicas hasta el momento desconocidas e incluso prohibidas en nuestra legislación. Sin embargo, desde este momento no cabe duda que la flexibilidad viene a ser una característica impregnada en la propia esencia de nuestra disciplina, y la desregulación, como técnica de articulación internormativa, una práctica con la que tendrán que aprender a convivir los agentes sociales por el potenciamiento de la autonomía colectiva (33).

La primera piedra de la reforma fue el del **RDL. 18/1993 de 3 de diciembre sobre «Medidas Urgentes de Fomento de la Ocupación»**. En su Exposición de Motivos se resaltaban las circunstancias aducidas para su promulgación, las cuales se repetirían en textos ulteriores. Concretamente, la gravedad de la situación económica, su incidencia en el mercado de trabajo, la mejora de la competitividad, la revolución tecnológica, y la necesidad de acometer de manera decidida y urgente la reforma de las relaciones laborales con el objetivo de luchar contra el paro y potenciar así la capacidad generadora de empleo (34). Mediante una regulación provisional, se modificó el Estatuto de los Trabajadores en un foco referencial normativo: los aspectos concernientes a los mecanismos de entrada del trabajador al mercado laboral. Para ello, se instituyeron cuatro líneas de

(32) Cfr. supra punto 2.1., así como las reflexiones contenidas en nuestro estudio «Flexibilidad, desregulación y adaptación institucional del Derecho del Trabajo» op. cit. p. 611.

(33) Sobre estas reflexiones, cfr. mis trabajos «Flexibilidad, desregulación y adaptación institucional del derecho del trabajo», así como «Dos rasgos para la caracterización del derecho del trabajo: la «economización» y «empresarialización» de las relaciones laborales», supra cit.

(34) «Es imposible ignorar que para recuperar la senda del crecimiento económico y mejorar la competitividad de las empresas, como base imprescindible del mantenimiento y de la creación de empleo, junto a medidas de carácter estrictamente económico, es necesario abordar la reforma del marco de relaciones laborales, para, salvaguardando el necesario equilibrio de quienes las protagonizan, permitir con su intervención la permanente adaptabilidad a las circunstancias cambiantes de los procesos productivos y las innovaciones tecnológicas».

actuación. Primero, mejorar los servicios públicos de empleo, eliminando trámites burocráticos así como la obligación empresarial de contratar a través del INEM, bastando desde entonces comunicar las relaciones concertadas a los diez días de su estipulación. Segundo, orientar los programas de fomento de ocupación, y facilitar la inserción laboral de jóvenes con falta de formación específica o experiencia laboral, instituyendo al efecto dos tipos contractuales: el aprendizaje y el contrato en prácticas. En tercer lugar, se dió una nueva regulación al contrato a tiempo parcial flexibilizando su funcionalidad operativa. Finalmente, se eliminaron los contratos de fomento del empleo para desincentivar la contratación precaria y sin causa.

La segunda y más importante actuación normativa de la reforma sería la **Ley 11/1994 de 19 de mayo**. En su virtud, se modificaron un amplio elenco de preceptos laborales referentes a tres textos básicos: el Estatuto de los Trabajadores, la Ley de Infracciones y Sanciones, y la Ley de Procedimiento Laboral. Análogamente con actuaciones anteriores, los factores aducidos en dicha ley se anudaron sobre tres premisas: crisis económica, desempleo, y competitividad, si bien en este caso su complementariedad y la urgencia en su acometimiento se resaltaban con especial énfasis en la Exposición de Motivos como factores justificativos de la reforma (35). Sin autoconceptuarse la Ley 11/1994 como una «fórmula puramente desreguladora» (36), dos fueron los hilos conductores aducidos para vehicular tales transformaciones normativas: «potenciar el desa-

(35) «El planteamiento de una reforma del Estatuto de los Trabajadores, en el ámbito de las decisiones políticas dirigidas a la creación de empleo...El marco económico en el que las empresas desarrollan su actividad presenta notables diferencias con respecto al existente en 1980... Ya en 1984 factores como los cambios en la situación económica derivados de la crisis de los años setenta y las perspectivas cada vez más cercanas de integración de la economía española en la europea forzaron a adoptar importantes modificaciones en aspectos sustanciales de la regulación laboral...Algunos de estos factores...no han hecho sino consolidarse y han aparecido también otros nuevos. En esta línea se podría citar la progresiva internacionalización de la economía, expresada en fenómenos como el acceso al mercado y a la competencia mundial de países hasta entonces alejados del escenario económico, las exigencias de convergencia económica en el contexto europeo, la aceleración del proceso de innovación tecnológica, o los efectos de las fases bajas del ciclo económico. Todos ellos conducen a un nuevo ámbito económico en el que las empresas españolas van a tener que desarrollar su actividad, y que ha sido fruto de una aceleración de los procesos históricos como no se había conocido en pocas anteriores del sistema de relaciones industriales.

(36) «Para lograr esta necesaria mejora de la competitividad de las empresas no cabe plantear una fórmula puramente desreguladora en el terreno laboral, en la que desaparezcan las garantías

rollo de la negociación colectiva, como elemento regulador de las condiciones de trabajo, e introducir mecanismos de adaptabilidad equilibradamente repartidos entre las distintas fases del desarrollo de la relación laboral» (37). El resultado de todo ello fue la derogación y modificación de un alto número de preceptos del Estatuto de los Trabajadores (casi el 60% de artículos afectados), con nuevas instituciones o formulaciones técnicas, en unos casos, o añadidos y aclaraciones, en otros, que alcanzaron la mayor parte de las materias reguladas. Se modificaron categorías relativas a los tres estadios de la relación de trabajo, entrada, permanencia y salida, con especial incidencia en el primer y, sobremanera, segundo de los aspectos mencionados (38). Se retocaron los puntos neurálgicos de la prestación laboral: contenido, lugar y tiempo de trabajo, con una «preocupación específica» por el régimen jurídico de las «vicisitudes» en la relación (movilidad geográfica y funcional y modificaciones sustanciales de las condiciones laborales) (39). En otro orden de ideas, las otras normas mencionadas, la ley rituarial y la ley de infracciones, fueron asimismo modificadas para adecuar sus contenidos con las innovaciones introducidas en el Estatuto.

legales de la posición individual de los trabajadores o las facultades colectivas expresadas en la negociación colectiva» (Exposic. de Mot. punto 2).

(37) Exposic. de Mot. (punto 2/5), aclarando acto seguido lo siguiente: «Respecto de la negociación colectiva, se parte de la idea que debe ser un instrumento fundamental para la deseable adaptabilidad por su capacidad de acercamiento a las diversas y cambiantes situaciones de los sectores de actividad y de las empresas. Para ello, espacios hasta ahora reservados a la regulación estatal pasan al terreno de la negociación colectiva. Por lo que se refiere al desarrollo de la relación laboral, se busca fundamentalmente incidir en los aspectos relacionados con una gestión más flexible de los recursos humanos en la empresa, en temas como la ordenación del tiempo de trabajo y del salario, o las modificaciones en la prestación laboral, por considerar que una actuación en estos términos puede ser en muchos casos un mecanismo preventivo frente al riesgo de pérdida de empleo».

(38) Así se reconocía en la Exposición de Mot.: «Pero quizás es en el desarrollo de las relaciones laborales donde la necesidad de flexibilidad se hace más patente, posibilitando una mayor adaptabilidad de los elementos definidores de la relación laboral... a las necesidades cambiantes de los mercados y de los procesos productivos».

(39) Técnicamente, han sido muchas las formulaciones introducidas por dicha ley en el régimen jurídico Estatutario. A veces, ha bastado la apostilla de algún párrafo para cambiar radicalmente su conceptualización y su exégesis (v. gr. la estimación promedial del cómputo de 40 horas semanales en materia de jornada). Sin embargo, si nos atenemos a una mera comparación entre ambas regulaciones, sin duda han sido las vicisitudes y los despidos colectivos las materias donde, a mi entender, el cambio ha sido más drástico innovador y evidente.

Dos normas no muy lejanas en el tiempo se añadirían a las anteriores: la **Ley 14/1994 de 1 de junio de Empresas de Trabajo Temporal**, y la nueva **Ley General de Seguridad Social (RD.Leg. 1/1994 de 20 de junio)**. En virtud de la primera, se levantó la prohibición que hasta ese momento existía en nuestro país respecto al funcionamiento de ese tipo de empresas. Para dinamizar la contratación y armonizar nuestro ordenamiento con las directivas comunitarias, se reguló con cierto detalle la actividad desplegable por dichos órganos (40), dando un concepto de los mismos, conformando los aspectos del denominado «contrato de puesta a disposición», estableciendo las obligaciones triangulares derivadas de dicho contrato (del trabajador con respecto a la ETT, y a la empresa usuaria), y sometiéndolos a un estrecho control administrativo y fiscalizador. Por su parte, el RD.Leg. 1/1994 de 20 de junio confirió un nuevo régimen jurídico de la seguridad social, unificando una regulación dispersa y actualizando su contenido.

Durante 1995, pese a haber seguido siendo la materia laboral un punto básico de atención legislativa, lo retocado ha tenido quizás un «tono menor» si lo comparamos con las innovaciones introducidas hasta ese momento. Salvo algún ejemplo aislado, en el último año la política ejecutada por el gobierno socialista ha sido básicamente complementadora, con diversos reglamentos que desarrollaban bastantes aspectos de lo instituido legislativamente, por no decir de «expectativa», ponderándose los resultados alcanzados con la reforma (41). Así

(40) «Nuestro país se ha mantenido ajeno al prohibir en el art. 43 del Estatuto de los Trabajadores el reclutamiento y la contratación de trabajadores para prestarlos o cederlos temporalmente a un empresario... Sin embargo, no puede olvidarse que el mercado de trabajo español no debe, ni puede, funcionar sin tener en cuenta las reglas de juego existentes en la Unión Europea, porque la lógica de funcionamiento del mercado único europeo, como espacio sin fronteras interiores en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales, queda garantizada, sólo nos permitirá converger realmente con Europa en la medida en que, entre otros requisitos, nuestras instituciones sean homologables.... Por otra parte, para los trabajadores constituye un mecanismo importante para acceder a la actividad laboral y familiarizarse con la vida de la empresa, posibilitando además una cierta diversificación profesional y formación polivalente, a la vez que, en determinados casos, facilita a ciertos colectivos un sistema de trabajo que les permite compaginar la actividad laboral con otras ocupaciones no productivas o responsabilidades familiares» (Exposición de Mot. de la Ley).

(41) Desde luego, si el pragmatismo en pro del empleo (sin atajar qué tipo de empleo ha sido realmente el generado) fue una consigna de la reforma socialista, no cabe duda que los resultados revelan una disminución notable del paro. De 2.556.829 parados en diciembre de 1994 se ha pasado

con todo, también se han acometido algunas actuaciones relevantes en nuestra materia:

Ordinalmente en el tiempo, la **Ley 4/1995, de 23 de marzo, reguladora del permiso parental y por maternidad**, tuvo como objetivo mitigar las discriminaciones indirectamente realizadas en el mercado laboral a la hora de seleccionar a mujeres trabajadoras (42). Para ello, se extendió la excedencia forzosa legal a todo el período de excedencia establecido para atender el cuidado de los hijos, ya sea respecto al padre como respecto a la madre. Como contrapartida, introdujo la posibilidad de que los puestos vacantes se cubran interinamente, los cuales tendrán además el incentivo de ver reducidas las cotizaciones a tenor de la extensión temporal de la baja (43).

La principal innovación llevada a cabo durante el pasado año fue la promulgación de dos nuevos textos refundidos, del Estatuto de los Trabajadores y de la Ley de Procedimiento Laboral (**RD.Leg. 1/1995 de 24 de marzo y 2/1995 de 9 de abril**). Pese a la aparente entidad de la modificación y a la importancia intrínseca de ambos textos, en puridad su objetivo no fue otro que armonizar las materias saltuariamente reguladas en la reforma confiriendo un tratamiento unitario con vistas a una futura regulación de un Código de Trabajo que compile todo el régimen sustantivo y adjetivo.

Igualmente significativo es el **RD. 735/1995, de 5 de mayo**, por el que se regulan la **agencias de colocación y los servicios integrados de empleo**. Se introducen estas dos nuevas categorías jurídicas en nuestro ordenamiento para dinamizar la contratación precisamente en el punto de encuentro entre oferta y demanda del mercado de trabajo. Ambas instituciones se conciben como entidades colaboradoras en la intermediación, operando, empero, como rasgo

a 2.376.951 personas en diciembre de 1995. 179.878 parados menos, lo que, al término del pasado año, deja la cifra de desempleo en torno al 15.13% de la población activa. Sobre estos datos, cfr. Diario *El País* (12/1/96).

(42) Exposición de Motivos de la ley cit.

(43) «Concretamente, el 95% durante el primer año de excedencia, el 60% durante el segundo, y el 50% durante el tercero. La ley intenta así «matar dos pájaros de un tiro». De un lado, romper, aunque lo sea muy indirectamente, la retracción existente en nuestro país a la natalidad, cuyas tasas son bajísimas (1,3 hijos por pareja), lo que a la postre origina un envejecimiento de la pirámide poblacional y, por ende, un obstáculo importante para el propio sostenimiento del sistema de seguridad social. Y además, incentivar la contratación de desempleados para cubrir las interinidades.

caracteriológico, sin fines lucrativos. Para ello, se instituyen una serie de condiciones de actuación, trámites autorizativos para operar como tales, convenios de colaboración a modo de normas-marco de funcionamiento y, sometién-dolas asimismo a un estrecho control fiscalizador (obligaciones anuales informativas respecto al INEM, cuentas bancarias separadas, auditorias etc...).

Cerrando este período, se promulga la **Ley 31/1995 de 8 de noviembre de Prevención de Riesgos Laborales**. Con dicho texto se cubre una de las «asignaturas pendientes» del Derecho Español del Trabajo en una materia de indudable trascendencia en las relaciones laborales, como es la seguridad y la salud de los trabajadores. Su promulgación obedeció a un doble orden de razones. Unas de índole técnico (44). La salud laboral adolecía de un régimen jurídico unitario, regulándose atomizadamente por diversas disposiciones reglamentarias, laborales «stricto sensu», pero sobremanera mediante decretos y órdenes elaborados por otros departamentos ministeriales. Su elaboración, amén de armonizar nuestro ordenamiento con las abundantes directivas comunitarias existentes en esta materia, supuso, pues, un plausible esfuerzo de unificación, modernización, sistematicidad y convergencia normativa. Pero aparte de ello, se esgrimía una segunda finalidad de orden teleológico. No limitándose dicho texto a establecer un cuadro regulador de las obligaciones y responsabilidades dimanantes de los riesgos profesionales, reposa sobre un objetivo más elevado, complejo y exigente, cual es fomentar una «auténtica cultura preventiva» (45). De esta manera, se dibuja un «ancho horizonte preventivo», considerando sus disposiciones como normas mínimas (46), implicando a diversos órganos y departamentos ministeriales para acometer sus previsiones, o extendiéndolas bajo una vocación de universalidad al conjunto de la población trabajadora y a los funcionarios. Como aportaciones más significativas, se delimita cuál es el

(44) Más ampliamente, sobre los principios que caracterizan dicha ley, sus factores justificativos y sobre sus líneas maestras, cfr. nuestros estudios «La ley 31/1995 de prevención de riesgos laborales», Rev. Derecho y Opinión n.3, así como «Principios y caracterización general de la ley de prevención de riesgos laborales», Comunicación presentada a las XIV Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales celebradas en Málaga en diciembre de 1995 (ambos trabajos, en prensa).

(45) «Exposición de Mot. (punto 4/2).

(46) Según reconoce textualmente su art. 2, sus disposiciones «tendrán en todo caso el carácter de derecho necesario mínimo indisponible».

contenido básico del derecho a la prevención, se instituyen unos canales de participación de los trabajadores para fiscalizar la puesta en práctica de dicho derecho, o se introducen figuras novedosas, como los «comités de salud laboral», órganos mixtos encargados de canalizar la política preventiva, o los «delegados de prevención», sujetos provenientes de los representantes legales de los trabajadores a los que se les encomienda competencias específicas en esta materia. En definitiva, un texto que, a nuestro entender, supone un «contrapunto» al enfoque «economicista y empresarializado» que impregnó el conjunto de actuaciones normativas acometidas con la reforma (47).

3. Conclusiones

En verdad, muchas, tanto como significativas y emblemáticas, han sido las modificaciones experimentadas por el ordenamiento laboral español durante la etapa de gobierno socialista. Una visión panorámica del conjunto de actuaciones antes descritas, sin tener en cuenta su correspondiente desarrollo reglamentario, demuestra que el caudal normativo ha sido especialmente intenso durante esta larga etapa. En ella se han desmantelado las más mortificantes manifestaciones del intervencionismo estatal en el Derecho del Trabajo, y también en ella han terminado de asentarse las bases del modelo democrático de relaciones laborales instituido constitucionalmente. Aun con asignaturas pendientes (ley de huelga) o cuasi-pendientes (autocomposición de conflictos y extrajudicialidad), lo cierto es que se han cubierto huecos especialmente significativos (v. gr. ley de libertad sindical, seguridad y salud laboral) y se han abarcado los distintos núcleos temáticos de nuestra disciplina (desde las tradicionales, al derecho sancionador o el derecho del empleo). No puede, pues, ocultarse sino, todo lo contrario, resaltarse el hecho de haberse asentado durante estos trece años los cimientos de un nuevo Derecho Español del Trabajo.

No obstante lo anterior, luces y sombras han coexistido durante esta etapa. Evidentemente muchas de las actuaciones practicadas desde 1982 a 1996 han pasado, y tendrán que seguir haciéndolo, por un primer estadio experimental hasta que sus efectos demuestren la efectividad práctica de las mismas. Sólo en este caso se consolidan las instituciones, se insertan en el ordenamiento y, lo que

(47) Cfr. al respecto nuestro estudio «Dos rasgos para la caracterización...» ult. cit.

es más importante, pasan a considerarse como tales por y para el sistema jurídico. El balance, esto es, cualquier primer balance aproximativo, compaginaría inexorablemente los resultados insatisfactorios (v.gr. alto porcentaje de desempleo, rigideces todavía no resueltas provenientes de la etapa franquista, ineficacia de experiencias como los contratos de relevo o lanzamiento de nueva actividad), con los resultados positivos (v.gr. adecuación constitucional del ordenamiento y modernización del mismo, agilización de los procedimientos y de las actuaciones administrativas o, más concretamente, intermediación en el mercado de trabajo, contrato a tiempo parcial, etc.).

La mayor sombra, empero, parece cernirse, sobre la política de empleo (48). La etapa de gobierno socialista se caracteriza por acentuadas oscilaciones en la evolución del mercado de trabajo (49). Bien es verdad que desde 1982 a 1995 distintos factores han tenido un peso específico en la evolución de dicho mercado, unos de manera «endógena» (v.gr. incorporación creciente de mujeres trabajadoras, nuevas titulaciones y exigencias curriculares, recomposición sectorial y trasvase de trabajadores de un sector productivo a otro), y otros de forma «exógena» (crecimiento e indicadores económicos, reforma laboral, actuaciones legislativas, fomento del empleo, etc.). Algunas actuaciones legislativas materializadas durante dicha época dirigidas a flexibilizar los mecanismos de entrada (v.gr. eliminación del monopolio del INEM, mecanismos de intermediación laboral, contratación temporal y a tiempo parcial), permanencia (tiempo de trabajo, salario o vicisitudes en la relación) y, aunque en menor grado, salida del trabajador de dicho mercado (v.gr. despidos colectivos) sí han tenido, en líneas generales, unos efectos

(48) Como datos referenciales, al 29 de enero de 1996 la situación del mercado laboral reflejaba los siguientes datos (en miles de personas): la población activa se eleva a 15.707 trabajadores, de los cuales 9.689 son hombres y 6.018 mujeres. De ellos, se encuentran ocupados un total de 12.137 de los que, respectivamente, 7.949,8 son varones y 4.187,4 mujeres. La encuesta de población activa eleva así el número de parados a 3.549,7, de los cuales 1.739,2 son varones y 1.830,6 mujeres. Como cifras complementarias y de interés, 1.830,6 personas llevan menos de un año buscando empleo, 666,3 de uno a dos años, y 1330,2 dos años o más (datos extraídos del informe mensual elaborado por el Consejo Económico y Social, núm. 25, febrero de 1996). Por contra, las cifras de paro registrado extraen otros indicadores, ascendiendo el número de personas desempleadas a 2.376,9, lo que sitúa la tasa de desempleo en un 15,13% de la población activa (datos extraídos del diario *El País* el 12/1/96).

(49) Cfr. Anexos del presente estudio, gráfico nº 2.

positivos en la generación de empleo, coadyuvando cuanto menos a romper la «alergia empresarial» a la contratación (50). Más pese a todo, seguimos teniendo la tasa de paro más alta de la Unión Europea (51). Y para mayor abundamiento, el proceso de destrucción de empleo ha afectado fundamentalmente al empleo fijo; de los diversos tipos de contratos existentes, se recurre sobremanera a los de duración determinada y a tiempo parcial, siendo los indefinidos apenas un 4,8% de las contrataciones efectuadas (52).

Ciertamente, las sucesivas reformas acometidas durante estos años (especialmente, las materializadas en los años 1984 y 1994) han logrado dinamizar el funcionamiento del mercado de trabajo. También es cierto que, sin ahondar en dicho sustrato formal, acciones tales, como la política de formación profesional y recualificación de trabajadores, el apoyo a la inserción laboral de determinados colectivos, la creación de pequeñas empresas, o las ayudas fiscales a la contratación, han coadyuvado a soslayar obstáculos «estructurales» del mercado, muchos de ellos subyacentes en su propia base. Pero, aun al trasluz del aparente triunfalismo que pueda producir las estadísticas más recientes, el repunte del empleo ha acontecido a costa de la precarización en el trabajo, cuya excesiva rotación es bastante perjudicial para la evolución del mercado y para su propia funcionalidad

(50) Los datos más recientes demuestran que la reforma ha mitigado la tendencia destructora de empleo acontecida durante los dos años anteriores sobremanera, al experimentarse sus primeros efectos en el tercer trimestre de 1994. El aumento se concentró, sin embargo, en el empleo no agrario (103.700 empleos), siendo especialmente intenso en la construcción (15.200 puestos). Esta tónica se repite en 1995 bajando gradualmente la tasa de paro durante casi todo el año. No obstante, tal descenso no acontece en todos los sectores; disminuye el desempleo en la agricultura (-5,19%), en los servicios (-2,70%) y en los demandantes de primer empleo (-4,90%); aumenta, por contra, en la construcción (+4,35%) y en la industria (+0,29%). Sobre estos datos, cfr., respectivamente, Anuario del Diario *El Mundo* (p.27), Diario *El País* (12/1/96), así como gráficos núms. 3 y 4 del Anexo..

(51) Comparativamente, en 1995, las tasas de desempleo en Europa reflejó las siguientes magnitudes: 10'3% Bélgica; 6'1% Dinamarca; 8'6% Alemania; 22'2% España, 11'6% Francia; 14'6% Irlanda; 12'6% Italia; 4'0% Luxemburgo; 7% Holanda; 7'3% Portugal; 17% Finlandia; 8'6% Reino Unido; 9'7% Suecia (Fuente: *El País*, 9/2/96). Respecto de la evolución de las tasas de desempleo en nuestro país, cfr. Anexos, gráfico nº 3.

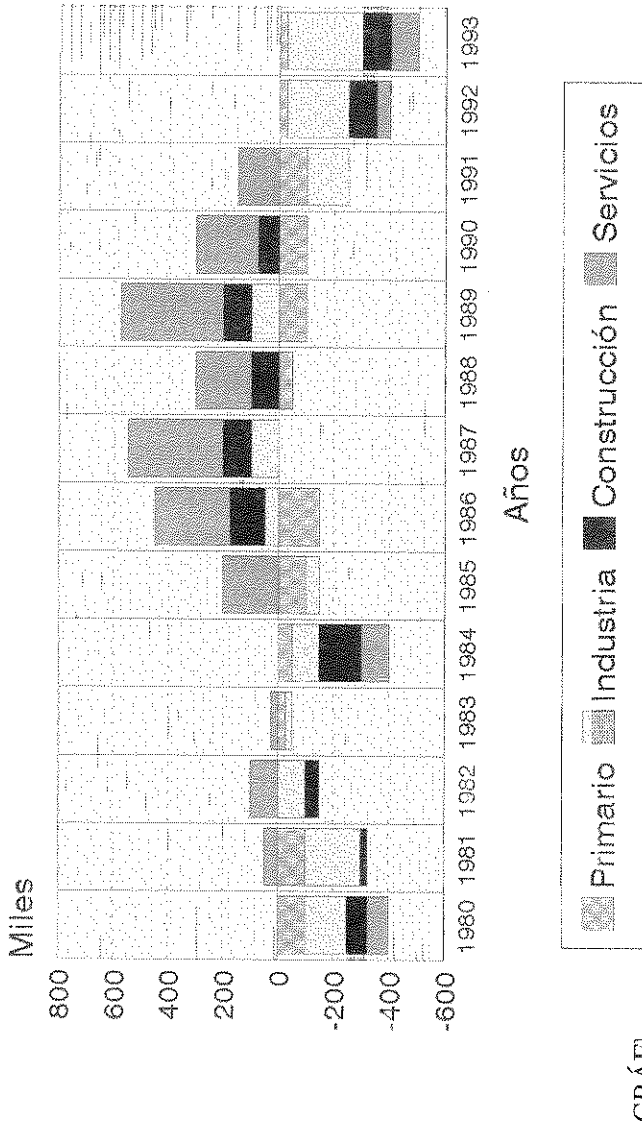
(52) Los últimos datos demuestran un ligero aumento de la contratación indefinida, pasando la tasa de temporales sobre el conjunto de los asalariados, de un 34,3% a un 33,8%. Cfr. Diario *El País*, 17/5/96.

operativa a medio y largo plazo. Harán falta, por tanto, soluciones más imaginativas (y no tanto desreguladoras) (53) para soslayar este problema, sea a instancia del gobierno que fuere, y contando obligadamente con la participación de los agentes sociales para idearlas y materializarlas.

(53) Recientemente, la Comisión Europea en un documento titulado *Desregulación y empleo*, sostiene que la desregulación laboral no crea obligatoriamente más puestos de trabajo, pudiendose «alcanzar altos niveles de empleo con sistemas laborales muy diferentes»; el documento registra que los progresos en empleo apenas han aumentado desde que impera la desregulación, apuntando que incluso en aquellos estados de la U.E. que más han flexibilizado su mercado laboral no han cosechado mejores resultados que los demás; es más, se recuerda que algunas economías más desreguladas, como la norteamericana, «no se han comportado mejor que otras más intervenidas como la japonesa o la escandinava» y, por el contrario, han disparado sus diferencias de renta. Cfr. al respecto, diario *El País* de 13/3/96, p. 53.)

ANEXOS

CREACION Y DESTRUCCION DE EMPLEO POR SECTORES ECONOMICOS



GRÁF1

Fuente: Alcaide Castro, M., "Algunos aspectos relevantes en la evolución del Mercado de Trabajo en España", *Relaciones Laborales*, nº 5, 1995, p. 80 y ss.

CREACION Y DESTRUCCION DE EMPLEO

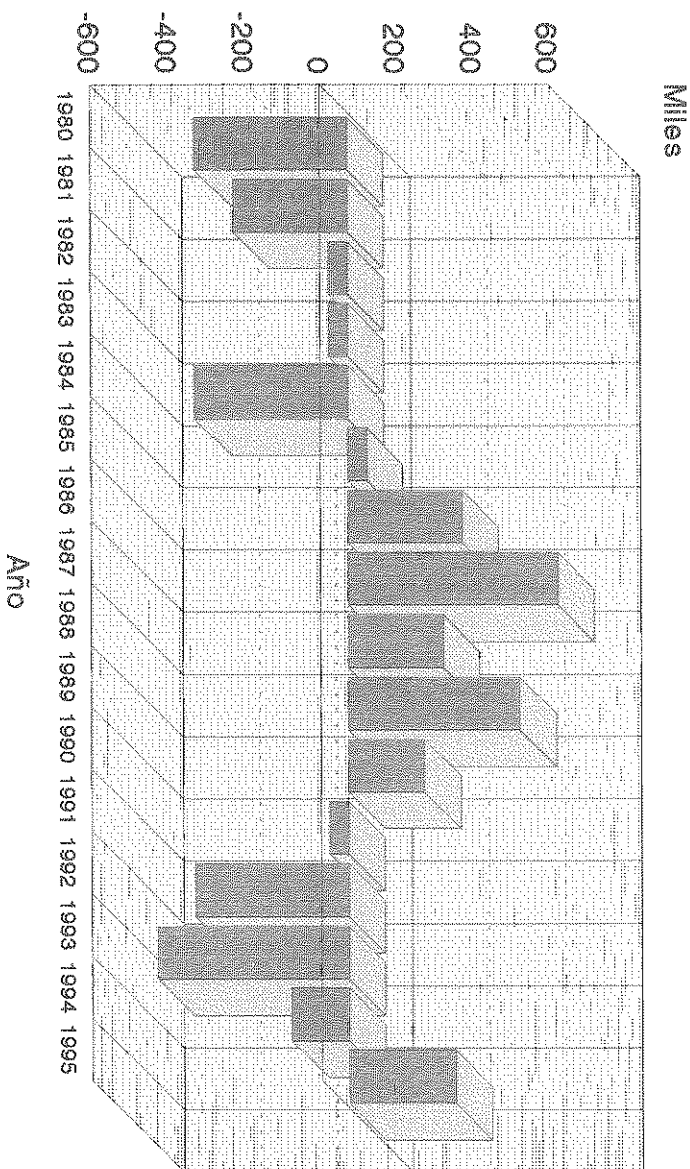


GRÁFICO N° 2

Fuente: Alcalde Castro, M., op. cit.; Empleo en la EPA, memoria del CES, 1994-95 y elaboración propia.

TASAS DE PARO POR TRIMESTRES

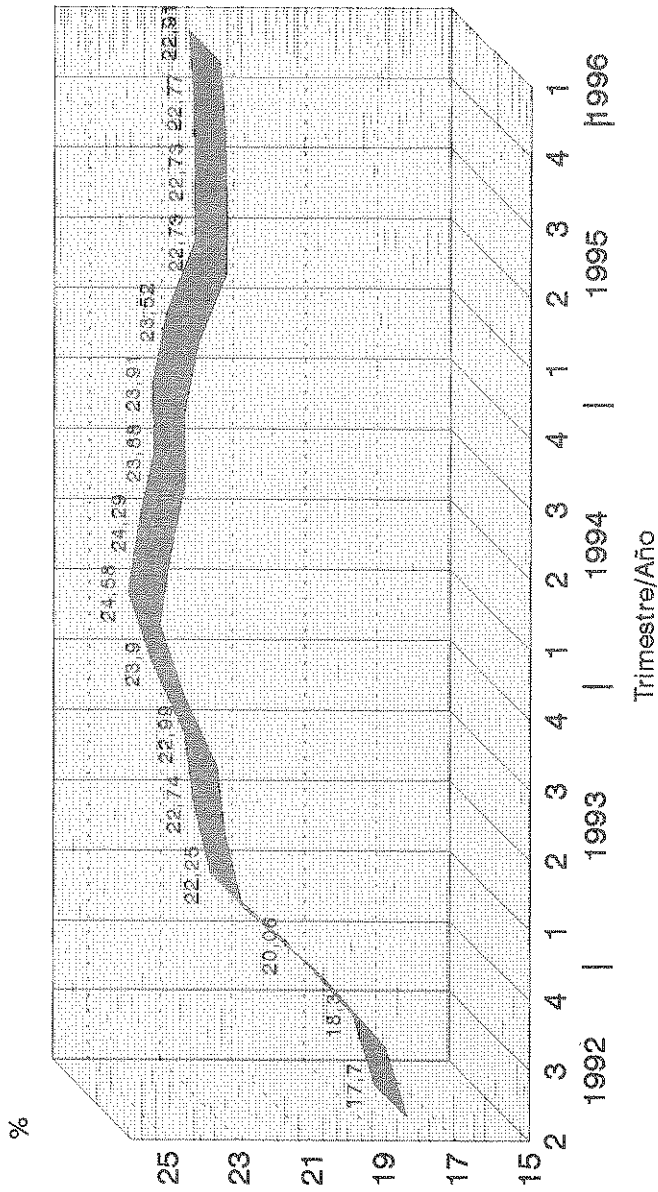


GRÁFICO Nº 3

Fuente: Diario *El País*, 12/1/96, y elaboración propia

VARIACIONES POR SECTORES

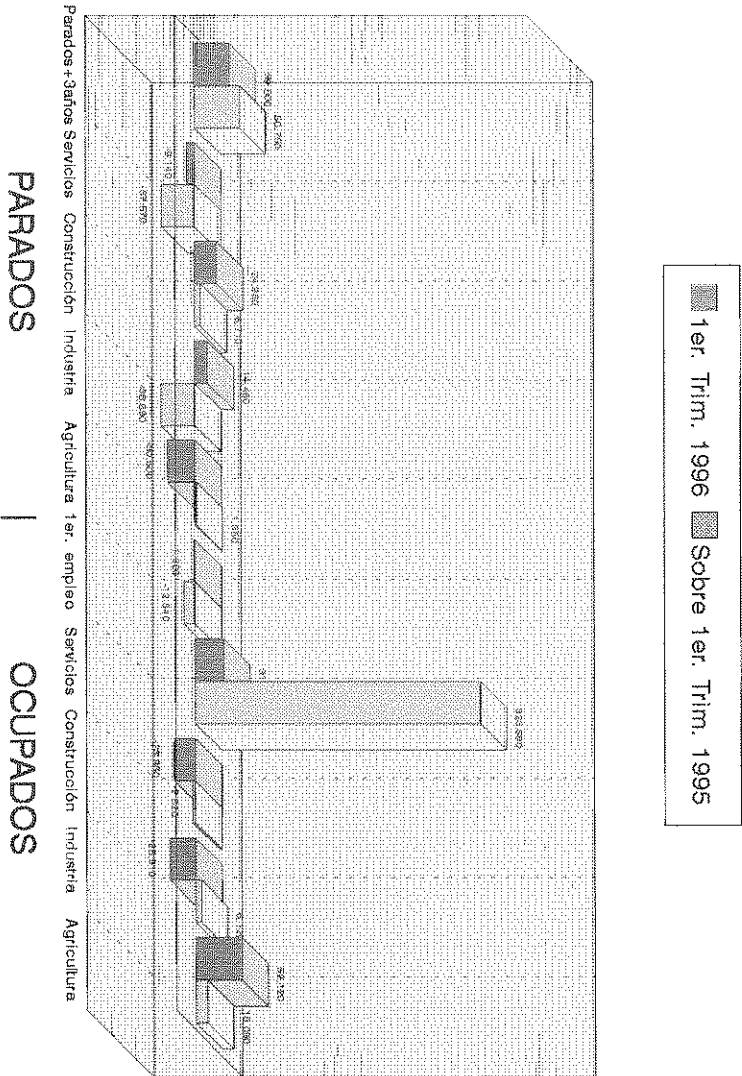


GRÁFICO Nº 4

Fuente: Instituto Nacional de Empleo y elaboración propia.