

# **CRISIS ECONÓMICA Y REFORMAS DE LA LEGISLACIÓN LABORAL EN ESPAÑA**

Jesús Cruz Villalón

Presidente de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social  
Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social  
Universidad de Sevilla (España)  
Septiembre 2014

## Índice

- 1.- El impacto de la crisis sobre el mercado de trabajo
- 2.- Reformas estructurales versus coyunturales
- 3.- Presiones hacia la devaluación salarial
- 4.- Transformaciones estructurales en la negociación colectiva
- 5.- Nuevas reglas de flexibilidad externa
- 6.- Nuevas reglas de flexibilidad interna
- 7.- La ruptura del diálogo social y nueva gobernanza europea

### **1.- El impacto de la crisis sobre el mercado de trabajo**

Uno de los rasgos caracterizadores del mercado de trabajo en España reside en su enorme volatilidad, lo que se materializa en el hecho de que el empleo en su evolución resulta intensamente sensible a los cambios del ciclo económico. Este fenómeno se produce en la doble dirección, de modo que en las fases de crecimiento económico se produce un incremento del empleo muy por encima de la media europea, al mismo tiempo que en las fases de crisis económica se verifica una rapidísima y profunda destrucción de empleo. Precisamente tal efecto se ha confirmado en España a resultas de la última crisis económica, de modo que partiendo antes del inicio de la misma de un desempleo que no alcanzaba el 8 % del total de la población activa, en el momento final de la crisis económica se ha llegado a superar el 26 % en su conjunto en las cifras de desempleo, de este modo se han destruido más de 3,5 millones de puestos de trabajo a lo largo de todo este período, pasando la población ocupada de los 20,5 millones a los 16,9 millones de trabajadores.

Aparte de ello, el mercado de trabajo español se caracteriza por una tasa considerablemente elevada de contratación temporal, muy por encima de la media europea. Se trata de una singularidad que se remonta a los inicios de la década de los años ochenta del siglo pasado y que se ha enquistado en nuestra composición del

empleo sin solución de continuidad desde entonces. En los momentos de crisis económica se utiliza por las empresas como bolsas de empleo de fácil reducción, apenas que se aprecia un excedente de empleo en las empresas, de modo que sólo cuando se han agotado tales bolsas de trabajadores temporales se acude a los procedimientos legales institucionalmente establecidos para abordar reestructuraciones de empleo por la vía de los despidos colectivos. Eso sí, apenas se produce una recuperación del empleo, las empresas vuelven a utilizar de forma intensa la contratación temporal. De este modo, mientras que esa tasa de temporalidad se situaba ante de la crisis en el 31,9 % en la actualidad se ha bajado hasta el 23,9 %, a pesar de lo cual sigue siendo de las cifras más elevadas del conjunto de la Unión Europea.

Como elemento adicional, específico de la última de las crisis económicas, nos enfrentamos a la primera ocasión en la que una fase depresiva del ciclo coincide con un escenario de plena implantación de la moneda europea, de modo que los Gobiernos nacionales, particularmente el Español, carecen de instrumentos propios de política monetaria y, en particular, no tienen la capacidad de proceder a devaluar sus monedas como instrumento de recolocación de la economía nacional en el comercio internacional. Esta fórmula había sido utilizada con notable eficacia en fases de crisis económica precedente, donde una ya significativa globalización de la economía se conjugaba con la posibilidad de acometer devaluaciones monetarias a nivel nacional.

Muy diversos factores han provocado el fuerte desequilibrio del mercado de trabajo español, especialmente por lo que se refiere al dato más significativo de ser aquél que ha destruido proporcionalmente un mayor número de puestos de trabajo. En todo caso resulta de común aceptación que en ello sobre todo han influido la importante crisis financiera generalizada en toda Europa pero especialmente profunda entre las entidades financieras españolas, a lo que se ha añadido el desplome del sector de la construcción que ha venido constituyendo durante el último período uno de los sectores de mayor peso en la economía española y con mayor incidencia sobre la creación del empleo. Por tanto, han sido causas esencialmente exógenas al sistema de relaciones laborales las que han desencadenado estos efectos tan negativos sobre el mercado de trabajo en España.

## **2.- Reformas estructurales versus coyunturales**

En una fase inicial de la crisis económica, se consideró que lo oportuno era adoptar medidas clásicas keynesianas de fomento de la demanda, sobre todo desde el gasto público, al tiempo que se reforzaban los mecanismos que actuaban como amortizadores sociales para hacer frente a los primeros efectos sobre el empleo de la crisis económica. Por ello, en estos primeros momentos, en los que el impacto sobre el empleo de la crisis económica fue menor, no se adoptaron medidas significativas sobre la regulación del mercado de trabajo.

No obstante, a partir del momento en el que emergieron las preocupaciones por la contención del déficit público y comenzó a producirse un fuerte impacto sobre el empleo a resultas de la explosión de la llamada “burbuja inmobiliaria”, las presiones hacia acometer medidas de reforma de la legislación laboral se hicieron cada vez más intensas.

En estos términos, de inmediato, el punto de mira se situó en lo que se consideraba como un poco apropiado funcionamiento de nuestro mercado de trabajo, haciendo responsable al modelo laboral implantado por nuestra normativa tanto de la fuerte destrucción del empleo como de la notable segmentación existente en su seno entre trabajadores temporales como por tiempo indefinido. De este modo, se advierten determinadas distorsiones del funcionamiento de nuestro sistema de relaciones laborales, que se atribuyen en gran medida al sistema legal, cuando realmente las causas son mucho más complejas y plurales: la falta de mecanismos de adaptación de los salarios a la evolución de la productividad y del ciclo económico en general, la prevalencia de las medidas de flexibilidad externa que provocan inmediata destrucción de empleo frente a los instrumentos de flexibilidad interna escasamente utilizados, el fuerte gap de posiciones entre *insiders* y *outsiders* en el mercado de trabajo, que sobre todo se identifica con la dualidad trabajadores estables versus trabajadores temporales, etc.

A partir de este diagnóstico de fondo, así descrito con excesiva simplicidad, quienes imputaban la responsabilidad de tales efectos tan negativos a la legislación laboral, entendían que los problemas eran de base, es decir, de carácter estructural del modelo. Por tanto, aunque se pretendían adoptar medidas de urgencia que de manera inmediata provocasen una inmediata adaptación de las empresas a las nuevas condiciones económicas en lo que afecta al empleo y a las condiciones de trabajo, ello se ha acometido esencialmente por medio de la adopción de reformas estructurales en el entramado institucional de las relaciones laborales. No se ha tratado de medidas de emergencia, previstas de duración limitada en el tiempo, sino con vistas a conformar un nuevo modelo laboral en nuestro sistema, alterando en gran medida los equilibrios que se había venido diseñando a lo largo de décadas. Algunas de las medidas introducidas tienen carácter coyuntural, anunciada su vigencia sólo para un período excepcional como es el derivado de la crisis económica, pero las de mayor significación se presentan de carácter permanente al tiempo que afectan a elementos esenciales del equilibrio de posiciones entre las partes.

### **3.- Presiones hacia la devaluación salarial**

Un hilo conductor común se aprecia en cuanto a la finalidad principal perseguida con las reformas laborales más llamativas introducidas al calor de la crisis económica.

Este hilo conductor común no es otro que el de lograr provocar una reducción sustancial del poder adquisitivo de los trabajadores, no exclusivamente por medio de medidas de congelación de los salarios, sino yendo más allá de ello a través de una reducción en términos absolutos de los mismos, con mayor impacto sobre los niveles retributivos de las capas inferiores del abanico salarial. El elemento referencial básico era el ya apuntado previamente de la imposibilidad de lograr escenarios de superior competitividad de las empresas en el panorama internacional a través de una imposible devaluación de una moneda nacional inexistente. Por tanto, la única forma de lograr idéntico efecto sin poseer instrumentos de política monetaria al efecto, era el de proceder a actuar sobre las rentas del trabajo, a través de lo que se ha venido a denominar la devaluación “interna” o mejor dicho la devaluación “salarial”.

Eso sí, ni Gobierno ni Parlamento ostentan en nuestro sistema constitucional de instrumentos de actuación directa sobre la evolución de las políticas salariales, por cuanto que la misma viene gestionada por las organizaciones sindicales y empresariales a través de la negociación colectiva, sin que el reconocimiento constitucional de la autonomía colectiva permita injerencias directas del poder público sobre la libertad negocial de tales representaciones. Aun cuando en España existe desde principios de los años sesenta un régimen asentado de fijación gubernamental del salario mínimo, éste incide sobre un porcentaje muy reducido de la población asalariada, no superando el medio millón de trabajadores sometidos al salario mínimo, es decir, no más allá del 3,5 % del total de la población asalariada. De este modo, la evolución de los salarios del grueso de los trabajadores depende esencialmente de la actuación de los interlocutores sociales a través de la negociación colectiva. Fenómeno que viene particularmente reforzado a resultas de la alta tasa de cobertura de los convenios colectivos en España, determinada entre otros factores por un modelo legal que atribuye eficacia general, *erga omnes* a los convenios colectivos.

Eso sí, lo que sí está en manos del Estado es la fijación del marco normativo regulador del desarrollo del sistema de negociación colectiva, de modo que actuando sobre su régimen legal se podía presionar con vistas a lograr el objetivo pretendido de provocar la mencionada devaluación salarial. Las organizaciones sindicales y las asociaciones empresariales más representativas a nivel estatal alcanzaron acuerdos de práctica congelación salarial, con compromisos decididos de materializarlos en la negociación colectiva que ellos gestionaban. Sin embargo, ello fue considerado insuficiente por el Gobierno, de modo que procedió a imponer una reforma laboral, que ha afectado a elementos centrales de nuestro sistema de negociación colectiva, todo ellos orientados en la práctica a provocar el efecto buscado de la ya mencionada devaluación salarial.

#### **4.- Transformaciones estructurales en la negociación colectiva**

Tres son los elementos estructurales sobre los que se han centrados las reformas de la negociación colectiva en España, en el marco de la crisis económica y con vistas a lograr la devaluación salarial: la pérdida de vigencia del convenio colectivo, la preferencia aplicativa del convenio de empresa y el procedimiento de inaplicación del convenio colectivo.

La primera de las materias refiere a la aplicabilidad del convenio colectivo una vez transcurrido el período de vigencia pactado, cuestión muy influyente por cuanto que es habitual en España que la renovación de los convenios colectivos se demore en el tiempo, de modo que tiende a existir un amplio período de tiempo entre la terminación del convenio y la firma del nuevo que lo sustituye. Pero resulta especialmente influyente este asunto por cuanto que el mismo influye decisivamente sobre la posición de las partes en el proceso de renegociación del convenio colectivo, pues su capacidad de presión es bien diferente según cuál sea el régimen jurídico de ese período de tránsito entre uno y otro convenio. La regla prevista sobre esta materia en la normativa legal tradicionalmente ha tenido carácter supletorio, por tanto con posibilidad de ser alterada por pacto entre las propias partes negociadoras, si bien hasta el momento presente se aplicaba de manera generalizada respecto del conjunto de las unidades negociales. De forma resumida, la regla que regía hasta tiempo reciente permitía una aplicación ultraactiva del convenio colectivo cuya vigencia concluía hasta tanto se firmase un nuevo convenio que lo sustituyese; dicho en otros términos, denunciado el convenio colectivo cuya vigencia concluía, se mantenía su aplicación a todos los efectos de manera indefinida hasta la entrada en vigor del nuevo convenio. Esta fórmula garantizaba la plena cobertura convencional del régimen de condiciones de trabajo pactado, no provocaba ninguna incertidumbre ni preocupación respecto de la hipótesis de bloqueo en la renegociación del nuevo convenio colectivo, al tiempo que otorgaba una posición fuerte a la representación sindical en la medida en que acudían a la negociación sin peligro de retroceso en las condiciones de trabajo ya pactadas. A partir de la reforma laboral acometida con la reforma laboral el panorama cambia sustancialmente, por cuanto que ahora sólo se prevé una vigencia ultraactiva del convenio denunciado, limitada por un año; transcurrido ese año de existir se aplicaría el convenio colectivo de ámbito inferior, pero en todo caso pierde vigencia aplicativa el antiguo convenio colectivo concluido finalmente en su vigencia.

La segunda de las reformas adoptadas en materia de negociación colectiva, afecta a su estructura y reglas de concurrencia, consistente en el establecimiento de una preferencia aplicativa absoluta del convenio colectivo de ámbito empresarial frente a cualquier tipo de convenios sectoriales, lo que provoca un evidente efecto de debilitamiento de la capacidad negocial de las partes en estos convenios sectoriales. La regla no va referida a cualquier tipo de cláusulas de los convenios colectivos, pero sí que afecta a las de mayor relevancia, especialmente a los contenidos relativos al régimen retributivo y de horario de trabajo. En todo caso, lo más significativo es que esta regla de preferencia aplicativa del convenio de empresa se establece como norma

imperativa y, por tanto, no alterable por vía de pacto entre los representantes sindicales y empresariales. Ha de tenerse en cuenta que en los momentos actuales, a resultas de las reducidas dimensiones de las empresas dentro de la estructura empresarial de la economía española, en torno al 90 % de los trabajadores se encuentran amparados por convenios sectoriales, por tanto con un peso claramente secundario de los convenios de empresa, que a partir de ahora cobran una potencialidad de incremento muy notable, con el paralelo posible escenario de pérdida de influencia de los convenios sectoriales.

La tercera de las medidas establecidas consiste en la introducción de un procedimiento que permite la inaplicación de las condiciones de trabajo pactadas en los convenios colectivos cuando en una específica empresa surjan causas económicas, técnicas, organizativas o productivas que así lo justifiquen. Este mecanismo, conocido con la denominación de “descuelgue” convencional, existe en el ordenamiento español desde los inicios de la década de los años noventa. Sin embargo, la novedad se encuentra en la forma como se puede llegar a ese resultado de incumplimiento de lo pactado en el convenio colectivo: mientras que el sistema se basaba hasta el presente en el principio de la voluntariedad, de modo que se exigía en todo caso el acuerdo entre las representaciones sindicales y de la empresa para proceder a la inaplicación, a partir de la reforma ello es posible que se produzca por la mera iniciativa de la parte empresarial y sin el consenso sindical. En concreto, se permite que la representación empresarial someta la cuestión a un arbitraje obligatorio público, que por medio de laudo debe acordar la inaplicación del convenio en caso de que concurran las causas empresariales referidas.

Las tres medidas de reforma fueron contestadas por las organizaciones sindicales y, especialmente las dos últimas fueron consideradas por parte de la doctrina iuslaboralistas como contrarias a la fuerza vinculante de los convenios colectivos y a la libertad sindical, ambos como derechos consagrados en la Constitución Española. No obstante, recientemente se ha pronunciado el Tribunal Constitucional español, a través de una sentencia de 16 de julio de 2014, que ha avalado la constitucionalidad de la reforma legislativa en estos dos elementos claves.

Aunque el tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de estas reformas hasta el momento presente todavía es breve, algunos resultados pueden comenzar a detectarse. Así, en una primera valoración de efectos de tales reformas, habría que diferenciar entre efectos directos y consecuencias indirectas de las mismas.

Si la comprobación de resultados se realiza desde el punto de vista del impacto formal de tales cambios, se podría afirmar que han sido hasta el presente ciertamente escasos: la nueva regla de la ultraactividad no ha provocado la reducción significativa de la tasa de cobertura de los convenios colectivos, sin provocarse vacíos de regulación pues la renovación de los convenios o los pactos de extensión de la ultraactividad de los convenios denunciados han contrarrestado la nueva regla; a pesar de la preferencia

aplicativa de los convenios de empresa, no se ha incrementado el número de estos, de modo que siguen teniendo una centralidad destacada en nuestro sistema los convenios sectoriales; finalmente, aunque se han incrementado el número de descuelgues de convenios colectivos, casi todos ellos lo han sido por la vía del acuerdo entre las partes, siendo bien excepcionales los casos de laudos dictados por el mecanismo del arbitraje obligatorio público.

Sin embargo, si el análisis va más allá de las variantes formales, para identificar el impacto real sobre el desarrollo práctico de los procesos de negociación colectiva, podemos decir que los efectos han sido considerablemente intensos, en la medida en que han debilitado notablemente la capacidad de negociación de las representaciones sindicales. Tales medidas colocan en una posición de desequilibrio a la representación sindical, de modo que el simple riesgo anunciado por la contraparte de acudir a los nuevos mecanismos ofrecidos por la reforma laboral, provoca un efecto de inversión de las posiciones de las partes y, a la postre acaba propiciando con facilidad el resultado buscado de devaluación salarial, por reducción de las condiciones económicas pactadas en los convenios colectivos. Baste con señalar el dato no meramente anecdótico de que hasta el momento presente eran las organizaciones sindicales quienes denunciaban los convenios colectivos y planteaban sus reclamaciones de mejoras económicas de los convenios, mientras que ahora de forma invertida es la representación empresarial quien denuncia el convenio precedente y plantea sus exigencias de reducción de las condiciones económicas establecidas hasta el presente.

## **5.- Nuevas reglas de flexibilidad externa**

A pesar de que la crisis económica produjo de manera inmediata una intensa destrucción de empleo, siendo criticada por muchos la fuerte tendencia empresarial a adaptarse al cambio del ciclo por la vía de la reducción de empleo y no a través de medidas de flexibilidad interna, la reforma laboral ha acentuado notablemente las facilidades empresariales para acordar despidos colectivos. Con ello, difícilmente se logran los objetivos afirmados oficialmente de contener la destrucción de empleo. Es difícil afirmar en qué medida la evolución del mercado de trabajo en este último período ha venido determinada o no por estas reformas legislativas, pero al menos lo que sí puede dejarse constancia es que a partir de la fecha de las mencionadas reformas se mantuvieron e incluso se incrementaron los procesos empresariales de reestructuración empresarial que derivaron en una mayor destrucción del empleo. En concreto, durante los dos primeros años desde la entrada en vigor de la reforma se han destruido más de medio millón de puestos de trabajo adicionales.

De manera resumida, tres son en esencia las modificaciones introducidas en el régimen de los despidos colectivos.

En primer lugar, España de los poquísimos países europeos que a estas alturas mantenía la exigencia de la autorización administrativa previa para que las empresas pudiesen acordar despidos colectivos. La reforma laboral elimina este control administrativo, de modo que a partir de ahora rige el sistema generalizado en nuestro entorno de que la empresa, tras el período de consultas con los representantes de los trabajadores exigido por la Directiva comunitaria, procede a acordar por sí sola los despidos de no alcanzar acuerdo con tales representantes, con la consecuencia de que el control de legalidad se produce *ex post* por parte de la autoridad judicial. En la práctica ha provocado una intensa judicialización de las decisiones empresariales, con resultados no satisfactorios ni para unos ni para otros.

En segundo lugar, se han dulcificado notablemente las causas justificativas requeridas para que el empresario pueda proceder a adoptar despidos colectivos en base a la concurrencia de causas de económicas, técnicas, organizativas o productivas. Ello ha provocado una intensa discusión en torno al alcance de la actual delimitación de los elementos exigibles a las causas justificativas, que sobre todo afecta a la intensidad del posible control posterior de la corrección de la decisión empresarial; en particular, se discute en torno a la posibilidad de que el empresario deba justificar la relación de causalidad entre las causas alegadas y las medidas de reducción de empleo que se acuerdan, así como en qué medida el mismo empresario deba aportar elementos objetivos que muestren la proporcionalidad de la medida en el sentido de hasta qué punto existe igualmente conexión entre la intensidad del deterioro económico de la empresa y el número concreto de trabajadores a despedir.

En tercer lugar, la reforma también ha establecido una sensible reducción de la indemnización a abonar a los trabajadores que pierden su empleo a resultas de los despidos colectivos adoptados. El sistema español contempla una diferente cuantía de la indemnización según que el despido sea procedente (aquél que cumple todas las exigencias legales) o sea improcedente (cuando se infringe los requisitos de procedimiento o bien no se demuestra con suficiencia las causas alegadas). Respecto del despido procedente la cuantía indemnizatoria no se ha alterado, pero se ha producido una reducción indirecta de los costes indemnizatorios en la medida en que se han dulcificado las causas justificativas y al propio tiempo la eliminación de la autorización administrativa ha producido idéntico efecto. Donde sí se ha producido una reducción sustancial de la indemnización ha sido respecto del despido declarado improcedente, que se ha venido a reducir en torno a un 27 % respecto de la cifra estipulada antes de la reforma.

Adicionalmente a las reglas específicas para los despidos, se contemplan también alguna otra novedad que incide también sobre la flexibilidad externa. La más significativa de ellas consiste en la ampliación hasta un año en la duración del período de prueba para una determinada modalidad contractual por tiempo indefinido, lo que comporta reconocer al empleador una plena facultad de resolución contractual sin causa



para todos estos contratos, apartando en gran medida al período de prueba de la finalidad consustancial al mismo de comprobación de las aptitudes y actitudes profesionales del nuevo empleado. Por ello, la medida ha resultado notablemente discutida doctrinalmente, especialmente desde la perspectiva de su compatibilidad con el reconocimiento del derecho al trabajo tal como viene prefigurado en la Constitución española, la exigencia de razonabilidad y proporcionalidad del período de prueba de acuerdo con el convenio 158 de la Organización Internacional del Trabajo, de la protección frente al despido injustificado por parte de la Carta Europea de Derechos Fundamentales en conexión con la Directiva de la Unión Europea sobre contratación de duración determinada, así como también de la protección frente a los despidos injustificados de la Carta Social Europea. No obstante, el Tribunal Constitucional Español se ha pronunciado recientemente sobre el particular, a través de la ya citada sentencia de 16 de julio de 2014, a través de la cual ha avalado la constitucionalidad de la medida justificada por razones de la situación de crisis económica, de tutela de la libertad de empresa y de logro del pleno empleo.

## **6.- Nuevas reglas de flexibilidad interna**

Finalmente las reformas acometidas en el contexto de la crisis económica que se inicia en el 2008 en España también han incluido medidas en la vertiente de lo que se viene a conocer como flexibilidad interna, es decir la previsión de instrumentos de adaptación de las condiciones de ejecución de la prestación de servicios a los cambios requeridos en la empresas a resultas de la evolución del mercado de bienes y servicios. Entre nosotros existe una larga tradición de establecimiento de reglas variadas de esta flexibilidad interna empresarial, de modo que ya con precedencia eran amplias las posibilidades ofrecidas a las empresas para gestionar de manera flexible la gestión de los recursos humanos. No obstante, se manifestaba por algunos una cierta insatisfacción de resultados en algunas materias, especialmente por la ya apuntada preferencia de las empresas a la adaptación por la vía de los despidos colectivos, lo que derivaba en exigencias más intensas de flexibilidad a estos efectos.

Ante todo, las reformas ya descritas en materia de negociación colectiva, que igualmente facilitan que los contenidos de los convenios colectivos se puedan modificar con facilidad y con la finalidad de adaptar las condiciones en ellas previstos a requerimiento de las empresas, con vistas a ofrecer un escenario de superior flexibilidad interna. Pero además de ello, las reformas laborales también contienen otras medidas que se insertan directamente en la clave de propiciar aún más los instrumentos de flexibilidad interna.

Como rasgo caracterizador común de estas medidas específicas destaca el dato de que con las mismas se supera la lógica prevalente hasta el presente, situada en favorecer de manera prevalente la flexibilidad “negociada” o “consultada”, en el sentido

de que las fórmulas precedentes sobre todo pretendían fomentar el desarrollo de la flexibilidad interna sobre la base del consenso o cuando menos de la participación vía consulta con los representantes de los trabajadores. Frente a ello, las últimas reformas se preocupan esencialmente por la agilidad e inmediatez en la materialización de los cambios exigidos por las empresas, así como garantizar la ausencia de contrapartidas sindicales a los mismos; por ello, el rasgo caracterizador de las nuevas medidas será el de establecer procedimientos que amplíen las facultades unilaterales de modificación de las condiciones de trabajo, incluso alterando las condiciones pactadas contractualmente o negociadas a través de pactos colectivos que no gozan de la eficacia general propia de los convenios colectivos celebrados conforme al Estatuto de los Trabajadores.

En cuanto a su contenido, si bien las mismas tienden a abarcar al conjunto de las condiciones de ejecución del contrato de trabajo, sobre todo se han centrado en la regulación del tiempo de trabajo, tanto desde su perspectiva cuantitativa de la jornada como cualitativa de la distribución horaria. A tal efecto, cabe destacar sobre todo tres tipo de medidas.

En primer lugar, una regulación más completa de la reducción de la jornada con carácter temporal por causas económicas, con la correlativa reducción salarial y la paralela colaboración de los poderes públicos en la aportación de fondos vía un régimen amplio de protección por desempleo parcial como prestación del sistema público de Seguridad Social. El modelo de referencia ideal a estos efectos ha sido el instituto del *kurzarbeit* alemán, con la finalidad bien conocida del mismo de evitar el despido de los trabajadores afectados, situándolos en una situación de latencia total o parcial, que permitiera la reincorporación plena al empleo apenas se observaran signos de recuperación económica. La medida ha sido de las que ha obtenido una mayor recepción por parte de todos los interesados y con utilización bastante notable, especialmente en una primera fase, si bien muy concentrada en cierto tipo de empresas de medianas y grandes dimensiones.

En segundo lugar, el establecimiento de un régimen de jornada irregular, que permita a las empresas cambiar a lo largo del año los periodos de trabajo y de descanso, incrementándolos o reduciéndolos por períodos en función de las preferencias organizativas o productivas empresariales. Se ha introducido como una directa facultad unilateral de cambio del empleador, sin especiales condicionamientos formales o procedimentales, con resultados muy significativos para cierto tipo de empresas, de nuevo con mayor utilidad para las grandes y medianas empresas.

En tercer lugar, se ha incorporado un nuevo régimen en relación con el trabajo a tiempo parcial, que ha proporcionado una amplia libertad a las empresas para incrementar o reducir la jornada laboral de estos trabajadores a lo largo del año, de modo que se concibe a esta modalidad contractual como un instrumento reforzado de flexibilidad interna dentro de la empresa. De igual modo sin poderse constatar hasta qué

punto las reformas laborales acometidas en esta modalidad contractual son la causa determinante de los cambios en el mercado de trabajo, lo cierto es que el último período coincide con un notable incremento del trabajo a tiempo parcial, que se ha duplicado en los últimos años, llegando a superar los trabajadores a tiempo parcial el 16 % del conjunto de los trabajadores asalariados.

Frente a ello, no dejan de apreciarse ciertos problemas o efectos negativos derivados de estos cambios, entre los cuales destacaríamos los siguientes: la mayoría de los trabajadores en España prestan servicios a tiempo parcial de forma involuntaria, por cuanto que aceptan estos trabajos ante la imposibilidad de encontrar empleos a tiempo completo; se trata de un modelo que cada vez pivota con mayor intensidad en torno a las necesidades de flexibilidad empresarial sin atemperarlos o hacerlos compatibles con las necesidades de los trabajadores de conciliarlos con responsabilidades familiares, actividades de formación de los jóvenes, o bien de compatibilidad con un segundo trabajo; los niveles salariales son tan reducidos que provocan la emergencia de una importante bolsa de trabajadores pobres entre nosotros, de modo que la cifra se ha duplicado en los últimos diez años, superando el 12 % de la población quienes a pesar de tener trabajo viven por debajo de los umbrales de pobreza, más de 1,5 millones de trabajadores, siendo muy llamativo que seamos el tercer país con cifras tan elevadas, sólo precedidos por Rumanía y Grecia.

En todo caso, por muy amplias que han sido las medidas de flexibilidad interna introducidas en el marco de la crisis económica, la impresión generalizada es que está no han provocado los objetivos perseguidos, especialmente de contención de la utilización masiva de los procedimientos de reducción de empleo ante situaciones de crisis económica. Varias razones pueden explicar este resultado, entre las que destacaríamos las siguientes: las dimensiones muy reducidas de las empresas españolas, que en un altísimo porcentaje no llegan a superar los 10 trabajadores, de modo que en la microempresa resulta difícilmente gestionables las medidas más atractivas de flexibilidad interna, especialmente como alternativa a los despidos; que el mensaje de las reformas laborales en España ha sido contradictorio, por cuanto que se ha tendido en paralelo a facilitar los procedimientos de despidos colectivos entre las empresas, resultando más fáciles y menos complejas las medidas de reducción de empleo frente a las medidas de flexibilidad interna y sin establecer jerarquización entre las unas y las otras desde la perspectiva de la preferencia del legislador; las altas tasas de temporalidad en las empresas que proporcionan mecanismos de intensa rotación del empleo, que hacen innecesaria la flexibilidad interna, por cuanto que la propia flexibilidad externa propia de los contratos temporales facilita con mayor intensidad la propia adaptación interna de condiciones de trabajo en las empresas con altas bolsas de temporales por la vía de la sustitución de unos trabajadores por otros.

## **7.- La ruptura del diálogo social y nueva gobernanza europea**

Para concluir y de forma muy telegráfica, dejar igualmente apuntado que desde el punto de vista procedimental este tipo de reformas se ha canalizado por vías que han desbordado prácticas asentadas entre nosotros en la gestión de política de las reformas laborales.

En efecto, de un lado, las reformas se han producido sin desarrollar las habituales prácticas de diálogo y concertación social con los interlocutores sociales. Muchas reformas precedentes se han realizado sin el consenso de las organizaciones sindicales y empresariales, incluso en algunas ocasiones con una fuerte oposición de las organizaciones sindicales. Sin embargo, hasta el presente todas las reformas laborales desde el punto de vista de su diseño y elaboración siempre habían venido precedidas de un fluido y ágil diálogo con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas. Se trataba de fórmulas fuertemente asentadas entre nosotros, que propiciaban la transparencia, el intercambio de posiciones y argumentos, así como el incremento de la responsabilidad tanto política como sindical de los protagonistas del diálogo social. En esta ocasión, las reformas habían venido precedidas de procesos de negociación y acuerdo bilateral entre las organizaciones sindicales y empresariales. Sin embargo, frente a ello, el Gobierno se ha considerado de todo punto ajeno a tales procesos, negando todo espacio al diálogo social en el abordaje de esta reforma.

Ausencia de interlocución que se ha producido tanto en su momento genético, como en el posterior de adaptación o de implementación. En el momento genético, por cuanto que el Gobierno ha aprobado de manera urgente las reformas por vía del instrumento del Real Decreto-Ley, sin previo contraste con los interlocutores sociales, que entra en vigor de manera inmediata con simple ratificación posterior por parte del Gobierno. En el posible momento adaptativo, por cuanto que si bien en algunas ocasiones se ha propiciado la posterior conversión del Real Decreto-Ley en un proyecto de Ley, lo que ha permitido su debate más pausado en sede parlamentaria, no se ha abierto a la posibilidad (tal como ha sucedido en reformas legislativas precedentes entre nosotros) de que en esa tramitación parlamentaria se diera entrada indirecta al diálogo social, por medio de una intermediación entre el Gobierno y los interlocutores sociales a la hora de consensuar cierto tipo de enmiendas parlamentarias al texto legal. Finalmente tampoco en la fase de implementación, por cuanto que igualmente la actividad posterior de desarrollo reglamentarios de estas reformas tampoco se ha realizado con apertura hacia el diálogo social.

En suma, el Gobierno ha preferido tener absoluta libertad de diseño de las reformas legales, sin condicionamiento alguno externo por parte de las organizaciones sindicales y empresariales a través del diálogo social, rompiendo con ello una larga cultura de la interlocución con los protagonistas del sistema de relaciones laborales. Eso sí, el contrapunto a ello es que la oposición a tales reformas singularmente de las organizaciones sindicales se ha intensificado, de modo que las mismas han puesto en

marcha actuaciones de freno a su implementación, que en muchos casos le ha restado efectividad positiva a las mismas. En todo caso, la impresión a estas alturas es que la ruptura del diálogo social en el sistema española se va a convertir en un paréntesis, por cuanto que la cultura del diálogo social se encuentra tan solidificada en el sistema español de relaciones laborales, que ya se aprecian los primeros síntomas de recuperación de las prácticas desarrolladas tradicionalmente entre nosotros.

Como contrapunto a lo anterior también debe dejarse apuntado que, la ausencia de condicionamiento social de las medidas, ha venido acompañada de un intenso condicionamiento externo de las decisiones gubernamentales, especialmente las provenientes de ciertas instituciones europeas. Dicho todo ello sin los necesarios matices, la nueva forma de Gobernanza europea de la crisis ha impactado con fuerza en el ámbito de las políticas laborales, con especial influencia en los países europeos más golpeados por la crisis económica. Y, lo más llamativo, a través de unas indicaciones o condicionamientos que han provenido de organismos o instancias europeas ajenos a los canales institucionales competentes para el diseño y la gestión de las políticas sociales. Ello con el efecto derivado de pérdida de transparencia del sistema, de marcado déficit democrático por apartamiento de las instituciones representativas oficiales y, a la postre, con pérdida igualmente del pulso del diálogo social a nivel europeo. Confiemos en que también esto último constituye un mero paréntesis temporal por la emergencia de la crisis y en breve se recuperen las señas de identidad del diálogo social propio del modelo europeo.