

2

ESPAÑA

1994

una interpretación
de su realidad social

CECS

Fundación Encuentro

Distribución:

Grupo Mundi-Prensa

• **Mundi-Prensa, S. A.**

Castelló, 27 - 28001 Madrid
Tel. 431 33 99 - Fax 575 39 98

• **Aedos, S. A., Librería y Editorial**

Conseil de Cent, 391 - 08009 Barcelona
Tel. 488 34 92 - Fax 487 76 59

• **Mundi-Prensa México, S. A. de C. V.**

Río Pánuco, 141 - Col. Cuauhtémoc
06500 México, D. F.
Tel. 533 56 58 - Fax 514 67 99



Edita: Fundación Encuentro
Alvarez de Baena, 7, Bajo
28006 Madrid

ISBN: 84-89019-01-0
ISSN: 1134-8178
Depósito Legal: M-17859-1995

Fotocomposición e Impresión: Albadalejo, S.L.
Albadalejo, 6 - 28037 Madrid

Capítulo IV	
LA REFORMA DEL MERCADO DE TRABAJO Y LA SITUACION DEL EMPLEO	245
I. Tesis interpretativas	247
1.—Una reforma compleja y polémica	247
2.—Se fortalece la negociación colectiva y el <i>statu quo</i> sindical	248
3.—Adaptabilidad como objetivo	249
4.—El éxito de la reforma en manos de la negociación colectiva	250
II. Red de los fenómenos	251
1.—Las razones económicas justifican oficialmente la reforma	251
2.—Estructura desarticulada en el mercado de trabajo	255
3.—También la construcción europea justifica la reforma	260
4.—Fracaso en el intento de concertación social y respaldo parlamentario a la reforma	265
5.—Nuevo sistema de colocación de trabajadores	274
6.—Mayor flexibilidad en la relación laboral	278
7.—Una negociación colectiva más rica y adaptada	281
8.—Asegurar la medición de la representación sindical	282
9.—Amenazas al sistema de cobertura del desempleo	284
III. Indicadores	286

Capítulo IV

LA REFORMA DEL MERCADO DE TRABAJO Y LA SITUACION DEL EMPLEO

I. TESIS INTERPRETATIVAS

1. Una reforma compleja y polémica

Un acontecimiento singular destaca sobre todos a la hora de ofrecer de modo unitario y sintético la problemática laboral de 1994: la llamada *reforma del mercado de trabajo*. 1994 puede ser presentado como el año de la puesta en práctica de una profunda, técnicamente compleja y socialmente polémica reforma del *marco institucional* del sistema de relaciones laborales¹.

La reforma laboral que se lleva a cabo durante las últimas semanas de 1993 y primeros meses de 1994 constituye, por el momento, la última versión de un fenómeno de alcance general: la permanente *transformación institucional* del sistema normativo laboral. Con otras palabras, la continua actualización de los instrumentos de que el ordenamiento jurídico-laboral se sirve para el cumplimiento de su función reguladora. En la exposición de motivos del Real Decreto-Ley, de 3 de diciembre, de medidas urgentes de fomento de la ocupación, se recogen dos argumentos fundamentales como justificación de la reforma del marco de relaciones laborales:

— la gravedad de la situación económica y su incidencia en el mercado de trabajo convierten en un objetivo inexcusable la lucha contra el paro y la potenciación de nuestra capacidad generadora de empleo;

— recuperar la senda del crecimiento económico y mejorar la competitividad de las empresas constituyen la base imprescindible del mantenimiento y de la creación de empleo.

¹ Entendemos por marco institucional el *marco normativo regulador* de las relaciones jurídico-laborales que estructuran el funcionamiento del sistema de producción de bienes y servicios. No se ha reformado, por tanto, el *mercado de trabajo*, sino *algunos aspectos básicos del sistema normativo* que regula las relaciones de trabajo. A pesar de la aceptación de esta fórmula, sería preferible la propuesta de una terminología menos equívoca, más directa y descriptiva. Se podría, así, hablar de la *reforma laboral* o la *reforma del marco jurídico de las relaciones laborales*.

Sólo mediante la permanente adaptabilidad a las circunstancias cambiantes de los procesos productivos y las innovaciones tecnológicas se podrán alcanzar esos objetivos.

El presente debate político y jurídico sobre la reforma del mercado de trabajo, convertido en España en cuestión del mayor interés social, puede considerarse, por tanto, una formulación más de una situación que se viene denominando de diversas maneras en los últimos tiempos: flexibilización del marco de relaciones de trabajo, adaptación del ordenamiento laboral a la crisis económica, etc.

2. Se fortalece la negociación colectiva y el *statu quo* sindical

En un juicio general acerca de la reforma laboral en su conjunto han de evitarse dos extremos:

— el idealismo laudatorio de quienes establecen una relación de causa-efecto entre las virtudes de la reforma y la salida de la crisis o la creación directa de empleo neto;

— la descalificación a ultranza de quienes consideran la reforma una «contrarreforma laboral» que conduce al ordenamiento jurídico a estadios de desregulación inaceptables.

El rechazo frontal y absoluto de la reforma ha sido en la mayor parte de los casos producto de un reproche político al Gobierno. Este reproche, en realidad, tenía que ver más con el método utilizado –iniciativas legislativas no concertadas socialmente en su conjunto– que con un análisis ponderado y realista de las soluciones legislativas adoptadas.

La reforma es ideológicamente una típica *actuación socialdemócrata*, en cuanto que en ella se combinan los siguientes elementos:

— medidas flexibilizadoras que se juzgan necesarias en la relación laboral individual,

— potenciación del poder colectivo negociador de los trabajadores,

— fortalecimiento del *statu quo* sindical mayoritario.

Con independencia de importantes logros y también de puntos críticos innegables, la reforma no es una maniobra antisindical liquidadora de garantías laborales, como a veces ha sido presentada.

Este hecho se confirma por la inclusión en el cuerpo normativo de la reforma, como un supuesto más de legislación negociada o concertada, del Acuerdo sobre Criterios de Reforma de la Normativa Electoral, alcanzado previamente entre las organizaciones sindicales más representativas en el ámbito del Estado (UGT y CC OO) y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Este acuerdo supone el robustecimiento del actual modelo de *bisindicalización* –favorecido por una reforzada y activa unidad de acción entre las dos confederaciones mayoritarias– existente en nuestro país. Este plano de la reforma constituye el contrapunto real de las transformaciones «a la baja» llevadas a cabo en el sistema de relaciones laborales y ofrece una idea clara acerca de la matriz ideológica de la reforma.

3. Adaptabilidad como objetivo

La adaptabilidad del cuerpo normativo regulador de las relaciones de trabajo al nuevo marco económico en que las empresas españolas desarrollan su actividad es la pieza básica de la justificación ofrecida para una reforma tan profunda del ordenamiento jurídico laboral. En la exposición de motivos de la Ley 11/1994 se recogen las siguientes intenciones:

- mejorar la *competitividad* de nuestras empresas, manifestada en una mayor capacidad de adaptación y en una gestión de recursos humanos que ayude a su buena marcha;
- facilitar la *creación de empleo y proteger el existente*.

Según la misma fuente, «de no introducirse este criterio de adaptabilidad en el desarrollo de la relación laboral, en la regulación estatal y en la negociación colectiva, el esquema de garantías inherente al Derecho del Trabajo irá apareciendo cada vez más como una regulación puramente formal, que no sólo no sirve para proteger el empleo existente, sino que abre una brecha cada vez mayor entre ocupados y desempleados».

La operación adaptadora del ordenamiento laboral para mejorar la competitividad empresarial incide sobre los aspectos fundamentales del marco institucional del mercado de trabajo:

- el sistema de colocación de trabajadores,
- el contrato de trabajo (la relación laboral individual),
- la negociación y el convenio colectivos,
- la medición de la representatividad sindical,
- la protección por desempleo.

El resultado final es *el aumento de los poderes del empresario en la dirección y el control de la mano de obra* y la asunción por los órganos de la jurisdicción social de nuevas competencias atribuidas hasta ahora a la Administración (judicialización).

4. El éxito de la reforma en manos de la negociación colectiva

El tiempo y el uso que la negociación colectiva haga de las posibilidades abiertas legislativamente deberán confirmar si la línea de actuación inspiradora de la reforma ha sido correcta. Sólo entonces se podrá emitir un juicio definitivo sobre el asunto. Debe tenerse en cuenta que uno de los objetivos preferentes o direcciones prioritarias de la reforma es la potenciación de la negociación colectiva como instrumento regulador de las relaciones laborales y de las condiciones de trabajo. Se produce, en consecuencia, un repliegue o retirada de la regulación estatal en beneficio de los espacios propios del convenio colectivo y del pacto de empresa.

La negociación colectiva, por tanto, tiene ante sí, durante los próximos meses y años, la suerte entera de la reforma institucional en juego. Dos posibilidades aparecen:

— que los futuros convenios colectivos y pactos de empresa que hayan de negociarse utilicen de forma novedosa y efectiva la normativa puesta a su disposición por las leyes de reforma, y los sujetos negociadores asuman, en tal caso, las nuevas actitudes y esfuerzos propios de una negociación más rica, compleja y difícil;

— que la negociación colectiva no haga frente a las nuevas invitaciones legales y se ciña, cómoda y recelosamente, cuando no con ánimo de neutralizar las posibilidades de reforma institucional que le han sido encomendadas, a la rutina de los contenidos tradicionales.

En el primer caso podrá decirse en su día que las expectativas de mejora perseguidas por los reformadores se cumplieron en mayor o menor grado. En el segundo habrá que dejar clara constancia del fracaso del nuevo modelo normativo de relaciones laborales intentado en 1994. El tiempo facilitará el diagnóstico definitivo.

II. RED DE LOS FENOMENOS

1. Las razones económicas justifican oficialmente la reforma

La operación adaptadora del ordenamiento laboral que se lleva a cabo en 1994 dispone de una justificación plural. No obstante, existe un elemento unificador claro: la presentación de un *nuevo contexto económico*, producto de «una aceleración de los procesos históricos como no se había conocido en épocas anteriores del sistema de relaciones industriales»².

1.1 *Un nuevo modelo de producción*

Los procesos de producción de bienes y servicios, y, derivadamente, la estructura y comportamiento de los sujetos protagonistas de los mismos, titulares de los intereses contrapuestos que se encuentran en el origen del conflicto social de base, han experimentado cambios internos trascendentales. Entre ellos cabe destacar:

- la aceleración del proceso de innovación tecnológica –informa-tización y robotización de los procesos productivos– y las sucesivas «revoluciones» industriales a ella ligadas;
- la mundialización de la actividad económica y la consiguiente pérdida de valor de los modelos puramente nacionales de producción, a lo que se añade la emergencia de nuevos países competidores en un nuevo contexto de economía abierta;
- la terciarización o reducción del peso relativo del sector industrial de la economía en beneficio de la expansión del sector servicios o terciario, con inevitables consecuencias en el modo de administración del conflicto.

De manera paralela, la composición y actitudes de la clase trabajadora muestran fenómenos nuevos, de intensidad variable según los ámbitos considerados:

² Exposición de motivos Ley 11/1994, de 19 de mayo.

- el acceso creciente de la mano de obra femenina y joven a los mercados de trabajo,
- la pérdida de importancia relativa del proletariado industrial tradicional dentro de la estructura de la clase trabajadora,
- la difuminación (y desaparición incluso) de la conciencia social,
- la crisis de solidaridad entre los trabajadores (fragmentación, corporativismo),
- la precarización de las condiciones de vida y de trabajo de determinados grupos laborales.

1.2 La crisis económica como telón de fondo

La nueva crisis económica en los países desarrollados a principios de los años 90, de la que una vez más el desempleo se convierte en su más grave expresión, se encuentra también en la base de las iniciativas gubernamentales de adaptación del marco normativo de las relaciones laborales. La crisis económica subsiguiente al período de crecimiento de la economía española (1985-1989) tiene su origen en la combinación de los siguientes factores:

- La fase descendente del ciclo económico. Se inicia en 1990 y toca fondo precisamente en 1993: descenso del 1% del PIB real, a precios de mercado, y del 3,6% de la demanda interna; a partir del tercer trimestre aparecen los primeros síntomas de recuperación.

- El mantenimiento de los desequilibrios básicos generados durante los ejercicios anteriores: inflación, pérdida de competitividad, déficit exterior y del sector público, etc. Dicho mantenimiento se explica por la presión constante de la demanda nacional sobre un aparato productivo poco flexible, o por la expansión fuerte y persistente de la demanda agregada, cuyas tasas de crecimiento excedieron durante todo el quinquenio 1986-1990 a las del potencial productivo compatible con la estabilidad de nuestra economía.

- Las tensiones económicas internacionales, cuyas turbulencias monetarias dejaban en evidencia la solidez del Sistema Monetario Europeo (SME). La decisión adoptada por el Consejo de Ministros de Economía y Finanzas de la Comunidad, en agosto de 1993, de ampliar las bandas de fluctuación de las monedas de los países comunitarios hasta el 15% sólo lo apuntaló provisionalmente.

Tabla 1 - Indicadores socioeconómicos internacionales. 1991-1994

Indicadores	1991	1992	1993	1994(1)
PIB - Variación interanual				
Mundo	0,6	1,8	2,3	3,1
Países industrializados	0,5	1,6	1,2	2,7
Unión Europea	0,8	1,0	-0,3	2,1
España	2,3	0,8	-1,0	1,4
Países en desarrollo	4,5	5,9	6,1	5,6
Inflación - Variación interanual				
Países industrializados	4,6	3,3	2,9	2,4
Unión Europea	5,4	4,6	3,7	3,1
España	5,9	5,9	4,6	4,3
Países en desarrollo	35,7	38,8	45,9	47,5
Tasa de paro				
Países industrializados	7,1	7,8	8,2	8,2
Unión Europea	9,2	10,1	11,2	11,8
España	16,3	18,4	22,7	23,9

(1) Previsión.

Fuente: Elaboración CECS a partir de Fondo Monetario Internacional, *Perspectivas de la economía mundial*, octubre 1994, p. 16.

La crisis económica española se produce, ciertamente, en el marco de la recesión experimentada por la mayor parte de los países desarrollados de nuestro entorno, aunque a la zaga del ciclo económico europeo. De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), en tanto que en el conjunto de los países industrializados el PIB crecía un 1,2% en 1993 (Estados Unidos crecía en dicho año un 3%), en la Unión Europea se producía al propio tiempo una evolución negativa del 0,3%, tras incrementos del 0,8% en 1991 y del 1% en 1992 (tabla 1).

1.3 Un problema europeo

La debilidad de la economía europea y la extraordinaria magnitud que el paro forzoso había llegado a adquirir en su seno³ forzaban la

³ El paro no ha cesado de aumentar en la Unión Europea desde comienzos de los años setenta, con la excepción de la segunda mitad de la década siguiente, llegando a afectar en 1993 a diecisiete millones de personas. En veinte años el volumen de la riqueza comunitaria producida aumentó un 80%, mientras el empleo total aumentaba sólo el 9%.

reflexión de la Unión Europea acerca de la adopción de las políticas precisas para alcanzar un desarrollo sostenible de las economías europeas que permita poder hacer frente a la competencia internacional y crear los millones de puestos de trabajo necesarios. El Consejo Europeo de Copenhague (junio 1993), al mismo tiempo que acogía las sugerencias del Presidente Delors para acometer un plan europeo a medio plazo para reactivar la economía, pedía a la Comisión Europea la elaboración de un «libro blanco» sobre la estrategia a medio plazo en esta materia. El informe de la Comisión Europea resultante, conocido como el *Libro Blanco Delors* y aprobado por el Consejo Europeo de Bruselas (diciembre 1993), presenta un conjunto de grandes orientaciones de base esencialmente económica. El objetivo de éstas es «invertir la tendencia de nuestras sociedades gangrenadas por el paro» y «replantear las reglas del juego heredadas de una época en que los recursos de mano de obra eran escasos, la innovación tecnológica asimilable por imitación de sus creadores y los recursos naturales explotables a discreción». En otras palabras, conseguir una economía sana, abierta, descentralizada, más competitiva y solidaria. La realización de cambios profundos en la política de empleo debe insertarse en el núcleo de la estrategia global como uno de sus instrumentos básicos.

En el *Libro Blanco* se reconoce la dificultad de la tarea («si existiera una cura milagrosa, ya se sabría»). Su diagnóstico de la situación excluye, sin embargo, cuatro tentaciones iniciales:

— el proteccionismo, «que sería suicida para la Unión Europea, principal potencia comercial del mundo, y contrario a las metas que proclama, especialmente fomentar el despegue de los países más pobres»;

— la huida económica hacia adelante, ya que «abrir las compuertas del presupuesto del Estado y de la creación monetaria puede crear una euforia temporal, como una droga», pero «más dura sería la caída en el momento de reparar los daños ocasionados por la inflación y los desequilibrios externos, y el daño principal sería la agravación del desempleo»;

— la reducción generalizada del tiempo de trabajo y el reparto nacional del trabajo, pues «ocasionaría un frenazo de la producción, ya que sería difícil conseguir un buen ajuste entre la demanda de personal cualificado, la óptima utilización de los equipos y la oferta de mano de obra»;

— la drástica disminución de los salarios y los recortes salvajes de la protección social, para alinearlos con los de nuestros competidores de los países en vías de desarrollo; «socialmente inaceptable, políticamente insostenible, esta solución no haría sino agravar la crisis al reducir la demanda interna, que constituye un factor de crecimiento y de mantenimiento del empleo».

2. Estructura desarticulada en el mercado de trabajo

La intensa reducción de la demanda interna y del consumo y la inversión privados provocó la disminución de la actividad económica, que se ha proyectado de forma muy negativa sobre la situación del empleo (tablas 2 y 3). Durante 1993 casi tres millones y medio de personas -3.481.300 como media del año, según la *Encuesta de Población Activa* del Instituto Nacional de Estadística- declaraban encontrarse en paro. En un año la tasa de desempleo aumentó del 18,4% al 22,7%, frente al 16,3% en 1990 y 1991. En el primer trimestre de 1994 el paro alcanzaba el 24,6% de la población activa, su cota máxima. Con la pérdida de más de medio millón de empleos durante el año 1993, en el bienio 1992-1993 se destruían en el país casi un 40% de los puestos de trabajo creados durante el sexenio 1986-1991.

Tabla 2 - Evolución de la población de 16 y más años según su relación con la actividad económica. 1985-1994. En miles de personas

Años (media anual)	Total Población	Población Activa			Población Inactiva	Población contada aparte *
		Total	Ocupados	Parados		
1985	28.582,8	13.579,6	10.641,1	2.938,5	14.718,8	284,3
1986	28.907,8	13.813,8	10.880,9	2.933,0	14.841,1	252,9
1987	29.306,8	14.306,6	11.368,9	2.937,7	14.747,8	252,4
1988	29.763,9	14.620,6	11.772,7	2.847,9	14.885,5	257,9
1989	30.173,1	14.819,1	12.258,3	2.560,8	15.097,8	256,2
1990	30.429,7	15.019,9	12.578,8	2.441,2	15.182,7	227,1
1991	30.690,0	15.073,1	12.609,4	2.463,7	15.393,6	223,4
1992	30.990,0	15.154,7	12.366,2	2.788,5	15.644,0	191,1
1993	31.272,3	15.318,8	11.837,6	3.481,3	15.795,4	158,1
1994	31.569,1	15.468,2	11.730,1	3.738,1	15.940,3	160,5

* Población de 16 y más años que se encuentra realizando el servicio militar o el servicio social sustitutorio.

Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, Madrid.

Tabla 3 - Evolución del paro forzoso. 1985-1994. En miles

Años (media anual)	Paro registrado (Inem)	Paro encuestado (EPA)	
		Total (miles)	Tasa de paro
1985	2.642,0	2.938,5	21,6
1986	2.758,6	2.933,0	21,2
1987	2.924,2	2.937,7	20,5
1988	2.858,3	2.847,9	19,5
1989	2.550,3	2.560,8	17,3
1990	2.350,0	2.441,2	16,3
1991	2.289,0	2.463,7	16,3
1992	2.259,9	2.788,5	18,4
1993	2.537,9	3.481,3	22,7
1994	2.647,0	3.738,1	23,9

Fuente: Elaboración CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, *Boletín de Estadísticas Laborales*, Madrid; INE, *Encuesta de Población Activa*, Madrid.

Por otra parte, y siempre de acuerdo con los datos de la EPA, el número medio de personas activas en 1993 aumentó en un 1,1% respecto a 1992, mientras que el número de ocupados registró un importante retroceso: un 4,3% por debajo de la media de 1992. A lo largo de 1993 aumentó en 164.000 el número de activos y disminuyó en 528.000 el de ocupados. El resultado fue casi 700.000 parados más en un solo año. Comparando los datos de 1994 con los de 1993 los resultados son 149.400 activos más y 107.500 ocupados menos, con lo cual el paro ha aumentado en 256.800 personas. Examinaremos seguidamente, de forma breve, las principales características del mercado de trabajo español, por lo que a la actividad, la ocupación y el paro se refiere.

2.1 Todavía lejos de Europa

La población activa aumentó ligeramente a lo largo de 1993, hasta alcanzar una tasa total –porcentaje sobre la población mayor de 16 años, en media anual– del 49%. Dicha tasa total era del 49,4% en 1990, 49,1% en 1991 y 48,9% en 1992. El incremento de la población activa en los últimos años es el resultado de dos procesos paralelos, aunque de signo contrario:

— el buen comportamiento de la actividad femenina; su crecimiento alcanzó un ritmo medio anual cercano al medio punto en los cinco últimos años: 32,8% en 1989, 33,4% en 1990, 33,6% en 1991, 34,2% en 1992 y 34,8% en 1993;

— el retroceso en más de dos puntos de la masculina: 66,6% en 1989, 66,7% en 1990, 65,8% en 1991, 64,7% en 1992 y 64,3% en 1993.

A pesar de este aumento global, la tasa de actividad de la economía española dista considerablemente en la actualidad de los valores europeos. La media comunitaria se situaba en 1991, según las cifras de Eurostat, siete puntos por encima de la española; más de diez en el caso de la actividad femenina. Los resultados del análisis de la actividad en relación con el sexo y, sobre todo, con la edad de los activos permite formular en esta materia la teoría de la *segmentación*. En el mercado de trabajo coexisten dos grupos básicos de mano de obra:

— Mano de obra primaria, menos vulnerable al desempleo y más estable en la actividad. Está formado por personas que presentan, además de experiencia profesional, alguna de las siguientes características: edades centrales, sexo masculino y mayores niveles de formación inicial.

— Mano de obra secundaria. No poseen las características que acabamos de señalar. Su comportamiento depende más del ciclo económico: acuden al mercado de trabajo en los momentos de intensa actividad y se retiran en los momentos bajos del ciclo, cuando sus menores oportunidades de encontrar empleo y el nivel comparativamente inferior de las retribuciones los inducen a desistir de buscar trabajo.

2.2 Intensa caída de la ocupación

La crisis económica ha producido una intensa caída de la ocupación (tabla 2), con una incidencia diversa en función de los distintos factores de distribución: sectores de actividad y ramas de la producción, edad, sexo, ocupación por cuenta propia u ocupación asalariada, etc. La aparición, a raíz de la modificación del Estatuto de los Trabajadores, del temporal y no causal contrato de trabajo para fomento del empleo fue el motivo principal de la generalización del uso de la contratación laboral temporal en 1984, hecho que provocó un cambio sustancial en la estructura de la ocupación en el país. La resultante *di-*

cotomía del mercado de trabajo permitía distinguir así dos categorías de trabajadores asalariados:

- los empleados fijos, que permanecían cubiertos por elevados costes de despido frente a los riesgos de ajuste de plantillas;
- los empleados temporales, que tenían fijado de antemano el límite máximo de la duración de sus contratos.

Los primeros son los que protagonizan la negociación colectiva, mientras que los segundos apenas participan en la fijación de salarios y condiciones de trabajo, reciben retribuciones inferiores y son los primeros en perder el empleo en tiempos de crisis.

El empleo temporal crece de modo espectacular, hasta alcanzar en 1990 nada menos que el 35,3% del total de la población asalariada. Sin embargo, a partir de 1991 y en pleno proceso de caída de la ocupación, la contratación temporal experimenta una inversión de tendencia y muestra un continuado descenso de sus valores: 33,5% de la población asalariada en 1991, 32,4% en 1992, 30,5% en 1993 y 30,4% en el primer trimestre de 1994.

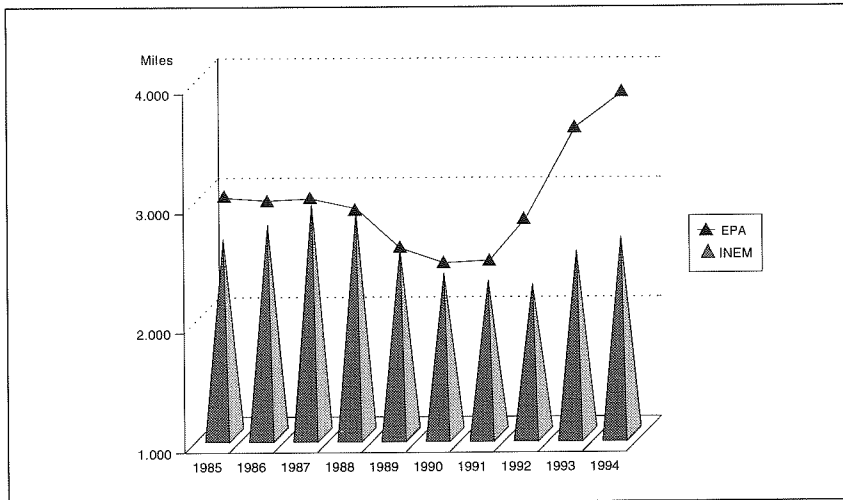
2.3 *El paro se desborda*

Para valorar la trascendental importancia que el volumen de paro forzoso ha llegado a alcanzar dentro de nuestro sistema económico y social (tabla 3 y gráfico 1), basta reparar en el siguiente dato: la tasa de paro, que no superaba el 3% de la población activa en los años 70 –bien es verdad que la emigración española había servido para canalizar tradicionalmente los excedentes de mano de obra–, sobrepasaba a mediados de los 80 el 20% de dicha población.

La importante creación de empleo debida a la recuperación económica iniciada en 1986 llega a compensar prácticamente la destrucción de puestos de trabajo producida por la crisis económica de los años 70 y primera mitad de los 80. Sin embargo, no pudo absorber el crecimiento de la población activa resultante de la expansión. En consecuencia, la visible disminución del desempleo no se tradujo en una reducción sustancial de la tasa de paro.

El cambio de tendencia de la economía española a partir de 1991 trae consigo, inmediatamente, el empeoramiento de la situación del mercado de trabajo. En el último trimestre de 1993 la tasa de desempleo se eleva al 23,9% de la población activa. A lo largo de la segunda mitad del propio 1993 eran ya visibles los primeros síntomas de esta-

Gráfico 1 - Evolución del paro forzoso según los datos del Inem y de la EPA. 1985-1994



Fuente: Elaboración CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, *Boletín de Estadísticas Laborales*, Madrid; INE, *Encuesta de Población Activa*, Madrid.

bilización económica y se consolidaba, a pesar del aumento de la población activa, el estancamiento del ritmo de crecimiento del desempleo, con una ligera disminución de la variación interanual incluso. En el primer trimestre de 1994 la tasa de desempleo encuestado todavía subió hasta el 24,6% de la población activa, pero bajó al 23,9% al final del año.

La distribución del desempleo en nuestro país se caracteriza por la *desigual* manera en que afecta a los distintos colectivos integrantes de la población activa. Tres colectivos bien definidos sufren las mayores tasas de desempleo:

- los grupos de menor edad: más del 50% de los jóvenes activos entre los 16 y los 19 años estaban en paro en 1993 y casi un 60% del total de parados tenían una edad comprendida entre los 25 y 54 años;
- las mujeres: en el bienio 1992-1993 la tasa de paro femenina era superior en más de diez puntos a la de los hombres;
- las personas con menores estudios y formación: la tasa de paro tiende a disminuir a medida que aumenta el nivel de formación de las personas, como tendencia general.

Por último, el paro de larga duración –superior a un año–, vinculado a situaciones relacionadas con la edad y la falta de cualificación profesional de los parados, alcanzaba en 1993 un 50% del total, lo que pone de manifiesto una peligrosa tendencia en el problema del desempleo.

3. También la construcción europea justifica la reforma

El Tratado de la Unión Europea, en vigor desde el 1 de noviembre de 1993, supone un cambio cualitativo en el proceso de integración de los países de la Unión Europea. El establecimiento de una unión económica y monetaria europea exige a los Gobiernos de los Estados miembros la adopción de políticas concretas de *convergencia* con la Unión, a partir de determinados criterios técnicos. La modificación del marco institucional del mercado de trabajo aparece así, en este contexto, como una exigencia adicional del proceso de convergencia con Europa.

3.1 Las exigencias de la convergencia nominal y real

Por convergencia europea se ha venido entendiendo en realidad dos procesos diferentes, aunque relacionados entre sí:

— La «convergencia nominal»; hace referencia al cumplimiento de cinco condiciones o criterios establecidos en el Tratado de la Unión Europea: inflación no mayor en 1,5 puntos porcentuales a la media de los tres países con menor inflación; déficit público igual o inferior al 3% del PIB; deuda pública igual o inferior al 60% del PIB; entrada del tipo de cambio en la banda estrecha del SME dos años antes de la fase final; tipo de interés no superior en un 2% a la media de los tres países con menor inflación, un año antes de la fase final. Tienen por objeto la progresiva coordinación de las políticas monetarias y financieras de los países de la Unión, como requisito básico para acceder a la fase final de la unión monetaria el 1 de enero de 1997.

— La «convergencia real»; alude, aunque no se haya precisado su alcance en el texto comunitario, a la aproximación de los niveles y calidades de vida de los Estados.

3.2 *El Programa de Convergencia con la Comunidad Europea (1992-1996)*

El Gobierno, después de intentar sin éxito la consecución de una política de rentas pactada con los sindicatos, se decide a adoptar el Programa de Convergencia con la Comunidad Europea (1992-1996), aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados el día 12 de mayo de 1992. Este programa se proponía alcanzar «no solamente el éxito de la convergencia real a través del mantenimiento de un crecimiento superior a la media comunitaria, sino también una estabilidad a medio plazo que nos permitirá conseguir un mayor nivel de bienestar y alcanzar nuevos objetivos en materia de política social». Se configuraba en torno a dos ejes básicos:

— un paquete de *medidas estructurales*, fundamentalmente dirigidas a dos ámbitos:

- el mercado de trabajo, cuyas reformas estructurales deberían dotar al mismo de mayor flexibilidad;
- la desregulación económica o liberalización de determinados sectores protegidos de la competencia; su existencia, al amparo de regulaciones y disposiciones emanadas directamente de la Administración central o de las Administraciones territoriales, es fuente de graves ineficiencias y elevados costes económicos

— un conjunto de *políticas macroeconómicas* –monetarias, fiscales y presupuestarias–, instrumentos necesarios para alcanzar la convergencia nominal, a su vez condición de posibilidad de la convergencia real.

3.3 *Actualización del Programa de Convergencia (1995-1997)*

Las previsiones macroeconómicas que se hicieron en el Programa de Convergencia quedaron desfasadas. Se frustraron las expectativas de un rápido retorno a una etapa de crecimiento intenso y se frenó el proceso de convergencia nominal. En este contexto, dos años después de su aprobación, el Gobierno llevaba a cabo en 1994 una actualización del mencionado programa (Ministerio de Economía y Hacienda, *Actualización del Programa de Convergencia*, julio 1994). El documento prevé para el período 1995-1997 un escenario macroeconómico caracterizado por los siguientes elementos:

— Una recuperación progresiva de la tasa de crecimiento del PIB, que alcanzaría el 2,8% en 1995 y una media del 3,9% entre 1996 y 1997. La tasa correspondiente a este último período supera en nueve décimas a la prevista para el conjunto de los países de la Unión. El referido escenario comprende dos subperíodos claramente diferenciados en cuanto a la composición del crecimiento del PIB:

- para 1994, se prevé que la caída de la demanda interna se vea compensada por un comportamiento muy dinámico del sector exterior, cuya aportación al crecimiento del PIB será claramente positiva;
- a partir de 1995, a medida que se consolide la recuperación, la demanda interna crecerá a un ritmo superior al del PIB y la aportación del sector exterior se tornará progresivamente negativa, debido básicamente a un aumento de las importaciones. Se espera que la inversión crezca a partir de 1995 a tasas superiores a las de la producción. Se prevé, en cambio, que el consumo tenga un incremento más moderado, ligeramente por debajo del crecimiento del PIB.

— La recuperación de la producción deberá traducirse en una mejora del empleo. En 1995 podría crecer a una tasa del 1,5% y en el período 1996-1997 aumentar hasta una media del 2,6%. Los efectos favorables de la reforma laboral explicarían que el crecimiento de la producción previsto fuera acompañado de un aumento en el empleo ligeramente superior al registrado en la segunda mitad de los años 80.

— Se deberá proseguir el proceso de moderación de la inflación, que podría situarse en el 3,8% en 1995. Esta moderación se apoya en tres factores: el previsible mantenimiento de la inflación en niveles históricamente bajos en todo el mundo, un buen comportamiento de los salarios y los efectos favorables que se derivarán de las medidas de reforma estructural. El proceso de descenso de la inflación deberá continuar también en 1996, aunque a partir de entonces podría verse frenado ante las altas tasas de crecimiento previstas.

— La necesidad de financiación de la nación se reducirá prácticamente a cero. En el período 1996-1997, el progresivo fortalecimiento de la demanda interna, que previsiblemente crecerá por encima de la producción, dará lugar a un aumento de la necesidad de financiación. En promedio podría situarse en el -0,6% durante esos años.

El escenario macroeconómico para 1995-1997 parte de una consolidación de la recuperación que se detecta en el contexto europeo des-

de finales de 1993. Esta recuperación deberá propiciar, en el ámbito interno, un aumento progresivo de la tasa de crecimiento que permita a la economía española alcanzar en 1997 unas condiciones de estabilidad nominal comparables a las que previsiblemente registrarán los países más estables de la Unión Europea. La convergencia nominal hará posible avanzar en el proceso de convergencia real con los países comunitarios más prósperos.

La Actualización del Programa de Convergencia repasa las medidas adoptadas en los diversos ámbitos previstos inicialmente. A continuación anuncia los campos en los que se centrará la acción del Gobierno en los próximos años:

- reforma del mercado de trabajo,
- telecomunicaciones,
- vivienda y suelo,
- medidas de desregulación económica,
- estatuto de autonomía para el Banco de España,
- sistema financiero, sector seguros,
- adecuación del sistema fiscal,
- lucha contra el fraude,
- reforma administrativa y nueva Ley General Presupuestaria,
- política de privatizaciones y reformas estructurales de carácter sectorial.

Por lo que se refiere a la reforma del mercado de trabajo, el Programa de Convergencia actualizado considera que «la reforma laboral incrementará la ocupación y disminuirá el paro, no sólo porque permitirá aumentar el crecimiento de la economía española, sino también porque rebajará el umbral de creación de empleo, es decir, la tasa de crecimiento a partir de la cual se generan puestos de trabajo en términos netos».

A finales de 1994, las posibilidades de que la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea pudiesen cumplir estrictamente los criterios de la convergencia nominal establecidos en Maastricht eran más bien inciertas (tabla 4). España no cumple ninguno de dichos criterios:

- tipos de interés: las sucesivas reducciones realizadas a lo largo de 1993, semejantes a las que se han acordado en el resto de las economías europeas, no han conseguido estrechar las diferencias que nos separan de la media de los países mejor situados de la UE;

Tabla 4 - Convergencia nominal con Europa. 1994

Países	Inflación (%)	Tipos de interés (%)	Déficit público (% PIB)	Deuda pública (% PIB)	Núm. criterios cumplidos
Alemania	3,2	6,4	- 2,9	51,0	4
Bélgica	2,5	7,5	- 5,5	140,1	2
Dinamarca	1,9	8,3	- 4,3	78,0	2
España	4,8	9,9	- 7,0	63,5	0
Francia	1,7	7,1	- 5,6	50,4	3
Grecia	11,2	18,3	- 14,1	121,3	0
Holanda	2,8	6,9	- 3,8	78,9	2
Irlanda	2,0	7,7	- 2,4	89,0	3
Italia	4,1	10,2	- 9,6	123,7	0
Luxemburgo	2,3	6,5	+ 1,3	9,2	4
Portugal	5,7	10,8	- 6,2	70,4	0
Reino Unido	2,3	7,8	- 6,3	50,4	3
Convergencia UE 12	3,6	9,5	- 3,0	60,0	-
Austria	2,9	6,5	- 4,4	65,0	2
Finlandia	1,5	8,2	- 4,7	70,0	2
Suecia	3,2	9,2	- 11,7	78,9	1

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del Ministerio de Economía y Hacienda y de Comisión Européenne, *Budgets Economiques 1994-1996*, automne 1994.

— déficit público: está muy lejos del 3% del PIB; este criterio de convergencia resulta difícilmente accesible para la mayoría de los países europeos;

— deuda pública: a finales de 1994 se superó el límite del 60% del PIB, con el consiguiente incumplimiento de este criterio;

— tipo de cambio: la ampliación temporal de la banda de fluctuación de las monedas del SME al +/- 15% de su paridad central ha significado realmente que todos los países han dejado a un lado este criterio;

— inflación: la moderación de la inflación española en los últimos años ha acercado nuestro IPC al de los países más estables, aunque sin cumplir el requisito de convergencia en la materia.

Para la convergencia real se toman en cuenta el PIB por habitante y el desempleo. España ha avanzado de forma considerable desde la adhesión a la Comunidad Europea en la mejora de la primera magnitud: hemos pasado del 70,1% de la media comunitaria registrada en 1985 al 77,6 en 1991. Desde entonces, sin embargo, no hemos logrado

progreso alguno. Respecto al desempleo, la tasa de paro forzoso en España era en 1993, en plena fase recesiva del ciclo económico, el doble de la media de la Unión Europea (tabla 5). En resumen, la producción y el empleo, como variables que mejor pueden definir la convergencia real, se convertían a principios de 1994 en elementos de «divergencia» de la economía española con relación a la media de la UE.

4. Fracaso en el intento de concertación social y respaldo parlamentario a la reforma

El programa económico de convergencia puesto en marcha por el Gobierno se encontró desde el primer momento con el rechazo sindical. El incremento de la conflictividad social resultante daba al traste por algún tiempo con la posibilidad real de recuperar el proceso nor-

Tabla 5 - Convergencia real con Europa. 1991-1994. PIB por habitante y tasa de paro

Países	1991		1992		1993		1994	
	PIB/hab	Paro	PIB/hab	Paro	PIB/hab	Paro	PIB/hab	Paro (2)
Alemania (1)	119,8	5,1	119,5	5,9	117,0	6,8	108,2	7,7
Bélgica	104,9	7,5	104,6	8,2	103,7	9,5	113,2	10,0
Dinamarca	107,9	8,9	107,8	9,5	108,6	10,5	112,4	10,3
España	77,6	16,3	77,6	18,0	77,6	21,2	77,8	22,7
Francia	110,8	9,5	111,0	10,0	110,6	10,8	110,0	11,3
Grecia	47,4	7,7	47,3	7,7	47,5	7,8	63,1	n.d.
Holanda	100,4	7,0	100,5	6,7	100,5	8,2	102,9	10,0
Irlanda	72,6	16,2	75,1	17,8	77,0	18,4	80,9	17,8
Italia	102,9	10,0	103,1	10,3	103,6	11,0	102,4	11,8
Luxemburgo	127,5	1,6	128,7	1,9	129,8	2,6	160,4	3,2
Portugal	58,7	4,1	62,0	4,7	62,3	5,2	68,9	6,2
Reino Unido	95,5	8,8	94,2	10,0	96,7	10,4	99,0	9,5
Media UE	100	8,8	100	9,5	100	10,6	100	11,0

Notas: El PIB por habitante se recoge en índices que expresan la capacidad de compra, teniendo en cuenta el nivel de precios y el tipo de cambio en cada Estado miembro. El índice base=100 representa la media comunitaria. La tasa de paro se recoge en porcentajes de la población activa, expresada en media anual. Para España, las cifras de 1992 y 1993 no coinciden con las de la EPA (según ésta, dichas tasas son el 18,4 por 100 y el 22,7 por 100, respectivamente).

(1) Sólo Alemania Occidental.

(2) Media de los nueve primeros meses del año 1994.

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos de Eurostat y Comisión Europea, *Les grandes orientations des politiques économiques et rapport sur la convergence*, 1993.

mal de concertación social entre el Gobierno y los sindicatos bajo los esquemas conocidos hasta ese momento. La «convergencia» con la Unión Europea se había erigido realmente en un nuevo *punto de inflexión* o de separación de dos ciclos perfectamente diferenciados en el desarrollo de la concertación social desde la transición política hasta la actualidad.

Sin embargo, un nuevo proceso de concertación social tripartito va a ser propiciado, una vez más, por la aparición de una situación de crisis económica grave. Finalmente el intento resultaría fallido. El fracaso de la concertación culminó en la huelga general del 27 de enero. En el cuadro 1 se recoge el desarrollo infructuoso de la búsqueda de consenso sobre la reforma laboral.

4.1 La voluntad del Gobierno de sacar adelante la reforma laboral

Una consideración básica explica la actitud del Gobierno en este proceso: el convencimiento de que la estructura del vigente sistema español de relaciones de trabajo resulta manifiestamente inadecuada a las actuales condiciones socioeconómicas de nuestro país. Este sistema se construyó en los años 80 para atender al múltiple desafío de la democratización del país y de su homologación con Europa y a los requerimientos de un aparato productivo que debía abandonar los privilegios de una economía cerrada. La razón fundamental de esta inadecuación estriba en la convivencia de una parte no despreciable de la antigua legislación laboral franquista y preconstitucional con el ordenamiento que surgió en los primeros años de la democracia. «Se acumulan así, en estratos superpuestos, un modelo de relaciones laborales que respondió a un Estado autoritario, protegido frente al exterior y en el que la sindicación democrática y el derecho de huelga estaban penalmente perseguidos, con un modelo de relaciones laborales propio de una sociedad democrática, interdependiente y en la que constitucionalmente se consagran, entre otros derechos fundamentales, los derechos de sindicación y huelga⁴».

⁴ El texto citado pertenece al documento *La reforma del mercado de trabajo (Documento que el Gobierno dirige al Consejo Económico y Social en demanda de un dictamen)*, enviado por el Gobierno al CES tras el Consejo de Ministros celebrado el día 26 de febrero de 1993.

Cuadro 1 - El intento fallido de concertación social

26 de febrero de 1993	El Consejo de Ministros acordaba la petición de un dictamen al Consejo Económico y Social (CES) sobre los asuntos contenidos en el documento <i>La reforma del mercado de trabajo (Documento que el Gobierno dirige al Consejo Económico y Social en demanda de un dictamen)</i> . El Gobierno solicitaba dictamen sobre siete grupos de cuestiones: modalidades de contratación, movilidad funcional, movilidad horaria, modificación sustancial de condiciones de trabajo y movilidad geográfica, remuneración del trabajo, despido económico y cuestiones conexas
junio	Propuestas socialistas para las elecciones generales
23 de julio	El Consejo de Ministros concede la máxima prioridad a la concertación social
27 de julio	El Presidente del Gobierno convoca a los secretarios generales de UGT y CC OO, al presidente de la CEOE y a los Ministros de Economía y de Trabajo y Seguridad Social a la primera reunión de trabajo para la negociación de un Pacto por el Empleo
2 de agosto	Reunión destinada al análisis del alcance de la crisis económica y a la comunicación por el Gobierno a los interlocutores sociales de las medidas económicas que el Consejo de Ministros iba a adoptar de inmediato
3 de agosto	Un «pacto de caballeros» ponía en marcha el diálogo social, acordándose el calendario y los contenidos del mismo. A tal fin, se decidía constituir cuatro mesas de negociación, relativas, respectivamente, a la protección social, la política de rentas, la <i>reforma del mercado de trabajo</i> y las medidas de apoyo al sistema productivo, con la propuesta gubernamental de un «pacto de rentas», con congelación de salarios hasta 1995, reinversión de beneficios y estabilidad de plantillas en las empresas
13 de agosto	El Gobierno remitía a los interlocutores el documento <i>Líneas de Política Económica y Presupuestaria</i> , relativo a las actuaciones que consideraba adecuadas para hacer frente a la situación económica, así como a los contenidos del Pacto por el Empleo propuesto (acuerdo de rentas, racionalización del sistema de protección por desempleo y reforma del mercado de trabajo)
1 de septiembre	Documento empresarial <i>Consideraciones y propuestas de la CEOE y CEPYME sobre la crisis económica y la negociación del Acuerdo Social</i>
2 de septiembre	Comienzo efectivo de la negociación. El Gobierno entrega a sindicatos y empresarios el documento <i>Acuerdo Social (Medidas del Gobierno)</i> , relativo a la actuación del Gobierno, la política de rentas, la adaptación y desarrollo de la negociación colectiva, el sistema de pensiones y el sistema de protección por desempleo
16 de septiembre	Documento empresarial <i>Medidas activas para el crecimiento, la competitividad y el empleo en España en el horizonte 1994-1996</i>
septiembre	Los sindicatos expresan su posición negociadora en el documento <i>Bases para un Acuerdo para el Empleo. Propuestas Sindicales</i>

Sigue Cuadro 1 - El intento fallido de concertación social

septiembre	El Gobierno remite al Congreso de los Diputados, en cumplimiento de los plazos constitucionales, los correspondientes Proyectos de Ley de Presupuestos y de Ley Financiera de «acompañamiento» de la primera, que adoptan decisiones políticas no negociadas sobre las materias objeto hasta entonces de preocupación común (sueldos de funcionarios públicos, régimen jurídico de protección por desempleo, etc.)
4 de octubre	Los Ministros de Economía y de Trabajo y Seguridad Social, los secretarios generales de UGT y CC OO y el presidente de la CEDE se reúnen con el fin de hacer un balance de la primera fase de la negociación, en la que no se había alcanzado resultado alguno, decidiendo abrir una segunda etapa para tratar ya, parcialmente, acerca de dos materias: 1) un pacto de rentas 2) un acuerdo sobre la <i>reforma del mercado de trabajo</i> y de sus fuentes reguladoras (negociación colectiva, principalmente)
27 de octubre	Se inicia formalmente la segunda fase de la concertación, en medio del pesimismo y recelo crecientes, acusándose ambas partes de falta de voluntad negociadora
4 de noviembre	El Consejo Económico y Social no consigue alcanzar un dictamen institucional sobre la <i>reforma del mercado de trabajo</i> . El Ministro de Trabajo hace pública la aceptación por el Gobierno, como base para la acción legislativa oportuna, del proyecto de documento sobre la materia redactado por el «grupo de expertos» del Consejo que no mereció la aceptación del mismo
noviembre	El Gobierno anuncia que, se alcancen o no principios de acuerdo con sindicatos y empresarios sobre las materias objeto de negociación, el Consejo de Ministros adoptará en breve los proyectos legislativos correspondientes a la <i>reforma del mercado de trabajo</i>
25 de noviembre	Los sindicatos llevan a cabo importantes manifestaciones de protesta contra la reforma proyectada en cincuenta ciudades españolas. Se da por concluida la (intentada) concertación social en su versión de 1993
21 de diciembre	Dictamen del CES relativo al anteproyecto legislativo de modificación de determinados artículos del Estatuto de los Trabajadores
27 de enero de 1994	Huelga general
29 de julio	Los sindicatos CC OO y UGT solicitan al Defensor del Pueblo la interposición ante el Tribunal Constitucional del correspondiente recurso de inconstitucionalidad contra los preceptos legales denunciados
22 de agosto	El Defensor del Pueblo decide finalmente, después de una extensa motivación, no interponer el recurso solicitado, «al no encontrar fundamentos jurídicos suficientes»

A la radicalidad de los cambios económicos, tecnológicos, sociales y organizativos que viene registrando el sistema económico durante los últimos años, se une la aceleración del proceso general de transformación social en Europa por la coincidencia en el tiempo de tres acontecimientos de primera magnitud:

- la puesta en marcha del mercado único en 1993,
- la decisión de caminar hacia la unión económica y monetaria,
- la aparición de una nueva fase recesiva en la evolución de las economías desarrolladas.

Estas sustanciales modificaciones ponían en cuestión, a juicio del Gobierno, el entramado regulador de las relaciones laborales, estructurado alrededor de un eje central conformado por el Estatuto de los Trabajadores de 1980 y su reforma de 1984. La dinámica económica desbordaba continuamente dicho entramado y ponía de manifiesto su ineficacia. La inadecuación del marco jurídico laboral a las nuevas circunstancias socioeconómicas hacía peligrar el cumplimiento, por parte de nuestro país, de sus objetivos socioeconómicos a medio y largo plazo. En consecuencia, el Gobierno consideraba preciso acometer un proceso de amplias reformas laborales.

4.2 Oposición de los sindicatos a la reforma propuesta por el Gobierno

Los sindicatos mayoritarios UGT y CC OO habían expresado ya en el seno del Consejo Económico y Social (CES) una posición «claramente negativa» frente a la reforma laboral que se pretendía llevar a cabo. Las razones de la oposición sindical a las modificaciones normativas adoptadas quedaban sintetizadas en el voto particular que formulaban los representantes de dichas organizaciones sindicales al dictamen del CES sobre el anteproyecto de ley de reforma del Estatuto de los Trabajadores (finalmente la Ley 11/1994, de 19 de mayo):

— la legislación laboral española «no puede considerarse, en términos generales, rígida y tampoco su reforma constituye un elemento esencial para la creación de empleo o para aumentar la competitividad de las empresas»;

— una reforma del ordenamiento laboral de tanta envergadura «debe fundarse en el consenso, si no quiere nacer viciada desde su raíz y abocada al fracaso»;

— las modificaciones legislativas propuestas «suponen un retroceso del Estado Social y una disminución muy considerable de la protección que el Derecho del Trabajo debe dispensar a los asalariados». Se derogan, apelando a la flexibilidad y adaptación, numerosos derechos, algunos de ellos logros históricos de los trabajadores. La situación socioeconómica española presenta algunas especificidades respecto a los demás miembros de la Unión Europea, básicamente una tasa de desempleo que duplica la media comunitaria y unos perfiles de la recesión particularmente graves. A esto se añaden otros factores, como la deficiente cultura empresarial española. Todos estos elementos pueden convertir en especialmente perniciosas las medidas flexibilizadoras propuestas. La liberalización de las extinciones de los contratos de trabajo introducidas en las nuevas normas «dará lugar a un incremento notable del desempleo y, eventualmente, tenderá a intensificar la recesión económica».

El rechazo sindical a las iniciativas gubernamentales de reforma se proyecta en tres ámbitos:

- la denuncia teórica permanente⁵,
- la acomodación de la acción reivindicativa al nuevo escenario normativo,
- las movilizaciones sociales.

El día 25 de noviembre de 1993 se llevan a cabo manifestaciones unitarias de protesta en cincuenta ciudades, que culminaban en la huelga general del día 27 de enero de 1994 (27 E). Los sindicatos convocantes (UGT, CC OO, USO, CGT y CIG) hacían un llamamiento a la movilización de los trabajadores, los estudiantes y los pensionistas a través del manifiesto *Por el empleo y la solidaridad* (Madrid, 5 de enero de 1994), lema de la inmediata jornada de huelga. Estaban en peligro, a su juicio, esos «dos valores básicos de nuestra sociedad» después de las medidas sociolaborales adoptadas por el Go-

⁵ Cfr. los siguientes documentos de CC OO: Comisión Ejecutiva Confederal, *La negociación colectiva de 1994* (Madrid, 1 de marzo de 1994), acerca de la nueva estrategia sindical en el marco negociador diseñado por la reforma laboral; y Secretaría de Empleo Confederal/Gabinete Técnico Confederal, *Consecuencias de la reforma y futuro de la protección de los desempleados* (julio de 1994). Además, singularmente, el número especial monográfico *Reflexiones jurídicas en torno al nuevo modelo de relaciones laborales* de *Gaceta Sindical* (Confederación Sindical de CC OO, julio 1994, nº 128).

bierno⁶. Los sindicatos firmantes acusaban al Gobierno de no querer negociar y de mantener su política económica como ejercicio de autoridad, «a pesar de la triste evidencia de su fracaso, en términos de desempleo y acentuación de situaciones de marginación». No dejaban de denunciar el RD-L 18/1993 y la regulación aparejada del «contrato-basura de aprendizaje», dentro de un marco general de incremento de la precariedad en el empleo y de desprotección de una parte de los trabajadores. Prevenían, al mismo tiempo, contra la segunda fase de la reforma laboral, que completaría, a su juicio, «el círculo de la degradación en la vida laboral facilitando la destrucción de empleo, por una parte, y la sustitución de trabajadores fijos con salarios dignos y protección social».

4.3 *Debate en el CES*

En la intervención del CES en este intento fallido de concertación social se reflejan perfectamente los dos elementos que acabamos de reseñar. La complejidad técnica y la polémica social de la reforma laboral se ponen igualmente de manifiesto en los dos momentos principales de esta intervención:

— En el rechazo por el Pleno del CES del proyecto de dictamen sobre la reforma del mercado de trabajo redactado por el Grupo de Expertos del Consejo. El Gobierno consideró, no obstante, excelente dicho trabajo, que influyó en el contenido de los anteproyectos de ley de la reforma laboral que posteriormente el Gobierno remitiría al propio CES.

⁶ De acuerdo con una encuesta realizada por Demoscopia (*El País*, 29 enero 1994), la huelga fue secundada por el 47% de los españoles mayores de 15 años con empleo; un 50% no la secundó y el 3% no respondió a la pregunta. También paró el 44% de los trabajadores por cuenta propia. En consecuencia, el 75% de la población ocupada secundó el paro. Por partidos, el 58% de los votantes del PSOE, el 27% de los del PP y el 76% de los de IU no acudieron a sus centros de trabajo.

El 45% de los encuestados opinó que la huelga había resultado beneficiosa para la imagen de los sindicatos, frente a un 22% que la consideró perjudicial para los mismos; indiferente fue estimada por el 12% y el 21% restante no contestó. El 65% de los encuestados consideró la huelga perjudicial para la imagen del Gobierno, frente al 2% que la estimó beneficiosa, el 17% indiferente y el 16% no contestó.

En cuanto a la razón determinante de la participación en la movilización, el 44% de los preguntados opinó que fue la oposición a la forma en que se gobernaba, el 35% el miedo a los piquetes y desórdenes, el 27% el acuerdo con las posiciones sindicales, el 15% la dificultad para trasladarse al trabajo, el 5% por ningún motivo especial y el 10% no contestó.

— En el ulterior dictamen del CES, relativo al anteproyecto legislativo de modificación de determinados artículos del Estatuto de los Trabajadores adoptado en su sesión plenaria del día 21 de diciembre de 1993. Se consideraba –con el voto particular desfavorable de los consejeros representantes de UGT y CC OO– que las líneas generales de la reforma prevista podían contribuir a una mejor sintonización entre el funcionamiento del mercado de trabajo y las necesidades de la economía española. Esta consideración se apoyaba en dos argumentos o constataciones: a) la atribución a la responsabilidad de las partes de las principales decisiones sobre el funcionamiento de las relaciones laborales y b) las mayores posibilidades de adaptación a los cambios económicos y productivos, «sin merma de los derechos básicos de los empresarios y trabajadores». Por otra parte, se señalaba la congruencia y similitud de estas medidas con la regulación vigente o con las reformas planteadas en otros países de nuestro entorno político y económico.

La valoración del Consejo era en conjunto favorable a la iniciativa del Gobierno, aun aceptando las diferencias legítimas entre las diversas opiniones sobre la concreción de cada uno de los puntos. La razón fundamental aducida por el CES para esta valoración globalmente positiva fue creer que «el modelo de reforma ofrece un razonable equilibrio y una objetiva aproximación en los intereses contrapuestos de las partes, diferenciando ajustadamente los mecanismos de protección correspondientes a los intereses individuales, colectivos y públicos, y constituye por ello un correcto punto de partida para la reordenación de nuestras instituciones laborales»⁷. El CES formulaba, además, una doble recomendación:

- una de orden técnico: la necesidad de unificación de los diversos textos normativos abordados;
- otra de orden político-social: reafirmaba la trascendencia de la participación de los agentes sociales, y de la negociación colectiva en particular, en el desarrollo de la reforma.

Después de este fracasado intento por parte del Gobierno de legitimar socialmente su propuesta de reforma mediante la concertación, la reforma laboral se lleva a cabo durante las últimas semanas de 1993 y primeros meses de 1994. Se realiza en dos fases y a través de un importante paquete de disposiciones legislativas. En el cuadro 2 se hace un resumen de ese proceso.

⁷ Consejo Económico y Social, *Dictamen 9/1993*, en *Dictámenes*, Madrid, 1994. pp. 95-100.

Cuadro 2 - Desarrollo legislativo de la reforma laboral

PRIMERA FASE	
<i>Disposiciones legales</i>	<i>Contenido</i>
– Real Decreto-Ley 18/1993, de 3 de diciembre, de medidas urgentes de fomento de la ocupación	Reforma del sistema de colocación: – desaparición del monopolio de los servicios públicos de empleo en su función de intermediación en la colocación de trabajadores – regulación novedosa de algunas modalidades de contratación
– Ley 21/1993, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1994	– Transformación de algunos aspectos del marco institucional del mercado de trabajo
– Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo	
SEGUNDA FASE	
<i>Disposiciones legales</i>	<i>Contenido</i>
– Ley Orgánica 14/1994, de 19 de mayo, por la que se incluye una disposición adicional 4ª en la Ley Orgánica de Libertad Sindical	Disposición relativa a la representación sindical
– Ley 10/1994, de 19 de mayo, sobre medidas urgentes de fomento de la ocupación	Resultante de la tramitación parlamentaria como proyecto legislativo del homónimo Real Decreto-Ley 18/1993 Reforma del sistema de colocación a través de una triple operación normativa: – supresión del monopolio del Inem en la intermediación para la colocación de trabajadores – legalización de agencias de colocación sin fines lucrativos – incorporación a nuestro marco constitucional de las empresas de trabajo temporal
– Ley 11/1994, de 19 de mayo, por la que se modifican determinados artículos del Estatuto de los Trabajadores, del Texto Articulado de la Ley de Procedimiento Laboral y de la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social	Reforma y potenciación de la negociación colectiva
– Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal	Regulación del régimen jurídico y del régimen de la autorización administrativa de las empresas de trabajo temporal
– Ley 18/1994, de 30 de junio, por la que se modifica la normativa de elecciones a los órganos de representación de los funcionarios en las Administraciones Públicas	Adaptación de las elecciones sindicales en las Administraciones Públicas a las modificaciones del Estatuto de los Trabajadores contenidas en la Ley 11/1994

5. Nuevo sistema de colocación de trabajadores

El sistema de colocación vigente en España hasta la promulgación del Real Decreto-Ley 18/1993, sobre medidas urgentes de fomento de la ocupación, ha descansado sobre un principio esencial: la atribución en exclusiva al Estado de la función de intermediación en el mercado de trabajo o, de otro modo, de ajuste de las ofertas y las demandas de mano de obra en el ámbito productivo. Este sistema no se ha caracterizado precisamente por su efectividad en la necesaria conexión entre las ofertas y las demandas de trabajo.

La inadaptación del Inem a las actuales exigencias de las actividades productivas ha desembocado en su limitada capacidad de intermediación real en el mercado de trabajo. Ha sido considerado frecuentemente más como un requisito burocrático para el acceso al empleo que como un eficaz instrumento al servicio de la colocación de trabajadores. La razón fundamental es haberse dedicado cada vez más a su función gestora de las prestaciones por desempleo, en detrimento de la básica de colocación.

El Grupo de Expertos del Consejo Económico y Social, en su *Proyecto de dictamen sobre la reforma del mercado de trabajo*, reconocía que el funcionamiento de nuestro servicio público de empleo es deficiente. El empleo y la colocación se gestionan normalmente de forma privada y espontánea, con las ineficacias a ello ligadas, especialmente la difícil adecuación de los puestos de trabajo a las condiciones y capacidades de los trabajadores. En el período 1985-1994, la significación de la labor de intermediación entre ofertas y demandas de trabajo llevada a cabo por los servicios públicos de empleo es muy escasa (tabla 6 y gráfico 2). Respecto al total de colocaciones producidas en el sistema económico español, las directamente gestionadas por el Inem apenas alcanzaban el 18,2% en 1985, para reducirse de forma progresiva con el tiempo: 9,8% en 1990, 8,6% en 1991, 7,5% en 1992 y 7% en 1993. En 1994 se observa una pequeña recuperación, pues suponen el 9%.

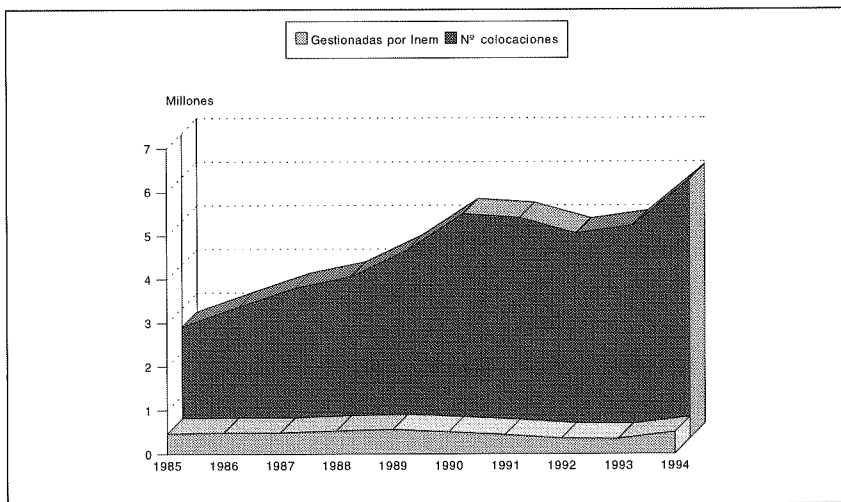
La Ley 10/1994, sobre medidas urgentes de fomento de la ocupación, se propone acabar con esta situación mediante la mejora de los servicios públicos de empleo. Se pretende primar «su eficacia sobre inútiles cargas burocráticas que en nada mejoran su intermediación en el mercado de trabajo, sino que le impiden orientar su actividad hacia los colectivos que realmente necesitan su intervención para garantizar la igualdad de oportunidades en el derecho de acceso al trabajo». Con este fin, la Ley aborda la reforma del sistema de colocación

Tabla 6 - Evolución de las demandas de empleo, ofertas y colocaciones registradas en el Inem. 1985-1994. En miles

Años	Demandas			Ofertas	Colocaciones		
	Total	Primer empleo	Otras		Total	Comunicadas	Gestionadas
1985	5.036,3	1.242,4	3.793,9	583,1	2.571,5	2.101,2	470,2
1986	6.002,3	1.543,0	4.459,3	629,3	3.019,7	2.538,0	481,7
1987	6.473,2	1.626,1	4.847,1	647,1	3.449,0	2.962,9	486,1
1988	7.170,9	1.714,0	5.457,0	721,3	3.711,9	3.181,2	530,6
1989	7.635,7	1.677,4	5.958,3	732,3	4.326,5	3.765,6	560,9
1990	7.882,2	1.563,8	6.318,4	684,4	5.158,8	4.652,4	506,2
1991	8.479,1	1.555,0	6.924,1	599,6	5.065,9	4.626,9	439,1
1992	7.731,7	1.217,5	6.514,2	459,4	4.707,7	4.353,6	354,1
1993	8.135,0	1.041,9	7.093,2	394,2	4.883,9	4.539,9	344,0
1994	8.743,3	1.002,4	7.710,4	534,3	5.939,4	5.444,8	494,7

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, *Boletín de Estadísticas Laborales*, Madrid.

Gráfico 2 - Evolución del número de colocaciones gestionadas por el Inem. 1985-1994



Fuente: Elaboración CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, *Boletín de Estadísticas Laborales*, Madrid.

bajo». Con este fin, la Ley aborda la reforma del sistema de colocación a través de una triple operación normativa:

- la supresión del monopolio del Inem en la intermediación para la colocación de trabajadores,
- la legalización de agencias de colocación sin fines lucrativos,
- la incorporación a nuestro marco institucional de las empresas de trabajo temporal.

5.1 Fin del monopolio del Inem

Se elimina la obligación del empresario de contratar a través del Inem. Hasta ahora, la intervención del Instituto no consistía realmente «en la búsqueda del trabajador adecuado, sino en la simple constatación del previamente elegido por el empresario, tal como ocurrió en más del 90% de los casos durante el último año» (exposición de motivos de la Ley 10/1994). Sigue vigente, no obstante, «a efectos del necesario conocimiento del mercado de trabajo», la obligación posterior del empresario de registrar los contratos de trabajo o de notificar al Inem las contrataciones que efectúe.

El Inem se mantiene como «servicio nacional, público y gratuito» de colocación de trabajadores. Sin embargo, a partir de la reforma no es ya el único sujeto titular de la intermediación entre ofertas y demandas de empleo. Esta función la comparte con otras agencias de colocación sin fines de lucro. Las Oficinas Públicas de Empleo son así agencias de colocación públicas y gratuitas, pero no exclusivas. Asumen, además, competencias en materia de registro de los contratos que deban celebrarse por escrito o de recepción de la comunicación que realicen los empresarios de las contrataciones efectuadas, «aunque no exista obligación legal de formalizarlas por escrito». Corresponde también al Servicio Público de Empleo la autorización de agencias de colocación sin fines de lucro.

5.2 Legalización de las agencias de colocación sin fines lucrativos

La existencia de las mismas se justifica «teniendo en cuenta que los servicios públicos de empleo no pueden abarcar la totalidad de las cada vez más complejas y diversificadas ofertas de empleo, cuya respuesta adecuada requiere la máxima especialización y proximidad a

las fuentes de empleo» (exposición de motivos de la Ley 10/1994). La existencia de agencias de colocación distintas del Inem se condiciona legalmente al cumplimiento de las siguientes exigencias:

— *Ausencia de finalidad de lucro*. Se prohíben de modo expreso las agencias de colocación con fines lucrativos. Pueden percibir, sin embargo, una «remuneración» del empresario o del trabajador, siempre que «se limite exclusivamente a los gastos ocasionados por los servicios prestados». Estas agencias podrán ser promovidas por Comunidades Autónomas, Ayuntamientos, sindicatos, organizaciones empresariales, instituciones educativas, eclesiásticas y demás entidades (públicas o privadas) sin ánimo de lucro.

— *Garantía en su ámbito de actuación del principio de igualdad en el acceso al empleo*. No pueden establecer discriminación alguna basada en motivos de raza, sexo, edad, estado civil, religión, opinión política, afiliación sindical, origen, condición social y lengua dentro del Estado.

— *Suscripción previa de un convenio de colaboración* entre el Servicio Público de Empleo y la institución promotora de la agencia de colocación sin fines lucrativos.

— *Autorización* de la agencia por el Servicio Público de Empleo «en las condiciones que se determinen en el correspondiente convenio de colaboración y previo informe del Consejo General del Instituto Nacional de Empleo».

5.3 Legalización de las empresas de trabajo temporal

La Ley 10/1994 formaliza la legalización de las empresas de trabajo temporal. Dicha ley –y antes el RD-L 18/1993– deroga de modo expreso la prohibición contenida en el artículo 43 del Estatuto de los Trabajadores, referida al reclutamiento y contratación de trabajadores «para prestarlos o cederlos temporalmente a un empresario», cualquiera que fueran los títulos de dicho tráfico de mano de obra⁸.

⁸ La incorporación legal de las empresas de trabajo temporal a nuestro ordenamiento jurídico –verdadera legalización en realidad, ya que venían operando toleradamente dentro del tráfico jurídico– se ha producido a través de una doble secuencia legislativa:

— la creación legal de la figura por la Ley 10/1994, que elimina los obstáculos legales existentes hasta entonces (art. 2.1 y disposición derogatoria única);

— la regulación de su régimen jurídico y del régimen de la autorización administrativa de las mismas por la Ley 14/1994, de 1 de junio.

La actividad de la empresa de trabajo temporal consiste legalmente en poner a disposición de otra empresa usuaria, con carácter temporal, trabajadores por ella contratados. La contratación de trabajadores para cederlos temporalmente a otra empresa (prohibida inicialmente) sólo podrá efectuarse a través de empresas de trabajo temporal debidamente autorizadas, según los términos previstos en la Ley: autorización administrativa, garantía financiera y registro. El esquema de funcionamiento de dichas empresas descansa sobre una relación de carácter triangular en dos ámbitos:

- entre los tres planos subjetivos implicados por la acción mediadora que se ejerce: la empresa de trabajo temporal, que es el empleador, el trabajador temporal y la empresa que utiliza la mano de obra;
- entre las relaciones jurídicas en juego: el contrato de trabajo, el contrato de puesta a disposición y la relación del trabajador con la empresa usuaria.

Tres son, por tanto, los sujetos que intervienen en la actividad empresarial de trabajo temporal:

- El empresario de trabajo temporal: persona física o jurídica que recluta trabajadores en virtud de un contrato de trabajo, por tiempo indefinido o determinado. Los incorpora a su plantilla y los remunera legalmente, con el fin de ponerlos a disposición, lucrativa y temporalmente, de otros empresarios que necesitan mano de obra temporal. La actividad empresarial de trabajo es de carácter lucrativo; el excedente habitual se obtiene lógicamente de la diferencia entre el canon que se consigue de las empresas clientes por la cesión de trabajadores propios y los costes laborales que éstos ocasionan a su empresario de origen.

- El o los trabajadores contratados por el empresario de trabajo temporal: son objeto de cesión o préstamo temporal a las empresas clientes o usuarias.

- El empresario cliente: recibe de la empresa de trabajo temporal la mano de obra necesaria para la ejecución de un trabajo temporal. Evita así la contratación propia de trabajadores, aun por tiempo determinado.

6. Mayor flexibilidad en la relación laboral

La flexibilización de la relación laboral afecta fundamentalmente a la fase de ingreso en la empresa mediante la regulación de determinadas modalidades de contratación. Destacan:

— El contrato en prácticas y el (nuevo) contrato de aprendizaje. Estas figuras contractuales formativas pretenden facilitar la inserción laboral de los jóvenes, que encuentran los mayores obstáculos para el acceso al empleo en la falta de formación específica y de experiencia laboral.

— El contrato de trabajo a tiempo parcial (y de relevo). Permite el cómputo anual de la jornada, sin renunciar a la causalidad de la contratación temporal ni comprometer la protección de los derechos de los trabajadores. Es un instrumento, por tanto, más adaptado a las necesidades reales de las empresas y de los individuos.

La ocupación española ha registrado a partir de 1984 un fenómeno de excepcional significación: la eclosión de la contratación temporal. Se produce desde entonces un cambio trascendental en la estructura de la ocupación en nuestro país. En 1987 había 6,7 millones de trabajadores con contrato de trabajo por tiempo indefinido y 1,2 millones de asalariados con contrato temporal. A comienzos de la década de los 90 el número de trabajadores temporales había aumentado en casi 2 millones de personas. La contratación temporal creció en dicho período un 146%.

La reforma parece consolidar esta tendencia, debido principalmente a la importante utilización de la nueva modalidad del contrato de aprendizaje, sustituto de la vieja fórmula del contrato para la formación. Durante 1994 se formalizaron 208.975 contratos de aprendizaje, frente a los 55.114 contratos para la formación en todo el año 1993. Sin embargo, serán los nuevos contratos a tiempo parcial —figura notablemente flexibilizada por la reforma— la fuente principal de la precarización del empleo. En 1994 se han firmado 935.428 nuevos contratos de trabajo a tiempo parcial (tabla 7).

La utilización abusiva de los contratos de aprendizaje como mano de obra barata de acuerdo con los mínimos establecidos en la legislación era uno de los temores que expresaban los sindicatos. En 1994 no parece haberse cumplido esa expectativa: sólo un 32,8% de los contratados como aprendices han cobrado el 70% del SMI, frente a un 10,4% que han percibido el SMI y un 56,8% cuyas retribuciones se han regido por el convenio correspondiente. Por lo que se refiere a los contratos a tiempo parcial, destaca la elevada proporción de mujeres (59,9%), la mayor parte de ellas de más de 25 años. Independientemente de otras consideraciones, es importante que un colectivo particularmente castigado por el problema del paro haya encontrado algu-

Tabla 7 - Evolución de los contratos de trabajo acogidos a modalidades de fomento del empleo registrados en el Inem. 1985-1994

Años	Duración determinada						Tiempo parcial
	Temporal	Relevo	Prácticas	Formación (1)	Aprendizaje (2)	Sustitución por jubilación 64 años	
1985	432.175	1.944	51.766	112.736	—	978	121.905
1986	536.594	1.171	86.676	161.121	—	1.098	177.449
1987	666.577	904	128.187	217.229	—	818	220.846
1988	876.365	1.473	173.902	267.005	—	894	293.245
1989	1.112.756	1.565	225.534	335.618	—	909	356.968
1990	1.174.884	2.263	212.872	303.918	—	997	410.953
1991	1.142.774	2.611	187.118	262.841	—	1.070	470.884
1992	856.503	2.182	109.324	137.706	—	1.305	539.682
1993	544.812	1.582	55.649	55.114	—	1.320	635.880
1994	266.500	219	50.962	—	208.975	1.534	935.428

(1) El contrato de trabajo para la formación es suprimido por el RD-L 18/1993, de 3 de diciembre, convertido en contrato de aprendizaje, a raíz de su tramitación parlamentaria como proyecto legislativo, en la L 10/1994, de 19 de marzo, de medidas urgentes de fomento de la ocupación.

(2) El contrato de aprendizaje es creado por el RD-L 18/1993, de 3 de diciembre, ofreciéndose a los contratantes la posibilidad de utilizar esta figura a partir del 1 de enero de 1994, fecha de entrada en vigor del RD 2317/1993, de 29 de diciembre, por el que se desarrollan los contratos en prácticas y de aprendizaje y los contratos a tiempo parcial.

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, *Boletín de Estadísticas Laborales*, Madrid.

na alternativa para acceder al mercado de trabajo. Constituye igualmente una buena oportunidad para aquellas mujeres que quieren que el cuidado de la familia y los hijos ocupe la mayor parte de su tiempo, pero sin renunciar a una actividad laboral.

La necesidad de flexibilidad se hace más patente, a juicio de los reformadores, en el desarrollo de la relación laboral. Se hace posible una mayor adaptabilidad de los elementos que definen la relación laboral —en cuanto al contenido, el lugar o el tiempo de la misma, así como las restantes condiciones de trabajo— a las necesidades cambiantes de los mercados y de los procesos productivos. De este modo, se propicia:

— Una definición más flexible del contenido de la prestación laboral pactada, del sistema de clasificación profesional de los trabajadores, de su movilidad funcional y geográfica, así como de la modificación sustancial de las condiciones de trabajo.

— La reordenación de la regulación del tiempo de trabajo. Se fija un marco de reglas de juego en el que la negociación de las partes pueda desarrollarse libremente, sin perjuicio de los límites y garantías que por razones de salud y seguridad o por objetivos de política de empleo resultan indisponibles: jornada, descansos, trabajo nocturno, a turnos, etc. El objetivo es hacer compatibles las necesidades organizativas de la empresa y los intereses y aspiraciones de los individuos.

— El cambio de la normativa referida a la extinción de la relación laboral. Se mantiene en parte el sistema vigente de intervención administrativa para los despidos colectivos y se remiten los demás casos de carácter objetivo a la fórmula jurídica general de decisión causal del empresario, revisable judicialmente.

7. Una negociación colectiva más rica y adaptada

La negociación colectiva, como elemento regulador de las relaciones laborales y de las condiciones de trabajo, es uno de los ámbitos prioritarios de la reforma. Dicha institución se convierte en «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» (exposición de motivos de la Ley 11/1994).

La reforma legislativa se ocupa de aspectos singulares del régimen jurídico de los convenios colectivos. Modifica algunos pasajes del título III del Estatuto de los Trabajadores —«De la negociación y de los convenios colectivos»—, con un doble propósito:

— *favorecer la práctica y el desarrollo de la negociación*: nuevas reglas sobre a) legitimación empresarial en los convenios de ámbito superior a la empresa, b) composición de la comisión negociadora y c) requisitos para la adopción de acuerdos;

— proporcionar a los convenios una *mayor capacidad de adaptación de sus contenidos* a las características de sus ámbitos de aplicación: reglas sobre a) cláusulas de descuelgue o inaplicación del convenio, b) derogación y disponibilidad por un nuevo convenio del contenido del convenio anterior y de los derechos reconocidos en el mismo, c) concurrencia de convenios y facilitación de la creación de marcos autonómicos de relaciones laborales, d) capacidad del propio convenio para determinar su eficacia temporal más allá del tiempo pactado.

La reforma de la negociación colectiva afecta, en segundo lugar, a buena parte de las instituciones y contenidos del contrato de trabajo, recogidos en el título I del Estatuto de los Trabajadores. Se alteran las reglas de reparto de espacios normativos entre la regulación estatal y la autonomía colectiva en materias como la ordenación de la estructura del salario, la distribución de los tiempos de trabajo, el alcance de los derechos de promoción en la empresa o la sustitución de las Reglamentaciones y Ordenanzas Laborales.

Se ha querido abrir de este modo, en declarada sintonía con el contenido constitucional del derecho a la negociación colectiva, un intenso proceso de «cesión de la norma estatal en favor de la convencional» (exposición de motivos de la Ley 11/1994). En suma, la aportación institucional de más relieve imputable a la reforma laboral es seguramente la modificación de los presupuestos o términos tradicionales a que habían acomodado sus relaciones la ley y el convenio colectivo.

8. Asegurar la medición de la representación sindical

El sistema de medición de la representatividad de los interlocutores sociales, y de los sindicatos en particular, se articulaba hasta la reforma a partir del criterio de la «audiencia electoral», resultado de las organizaciones sindicales en las elecciones a los órganos de representación de los trabajadores y de los funcionarios públicos en los centros de trabajo. Para la potenciación del desarrollo de la negociación colectiva resulta imprescindible, dentro de la lógica reformadora, que dicho sistema posea la «necesaria eficacia que permita que la representatividad se acredite de forma adecuada, sin constituir un elemento perturbador del propio desarrollo de las relaciones laborales» (exposición de motivos de la Ley 11/1994).

La experiencia de la celebración de los procesos de «elecciones sindicales», realizados en 1978, 1980, 1982, 1986 y 1990 para los trabajadores en las empresas y en 1987 y 1990 para los funcionarios en las Administraciones Públicas, ha demostrado la validez social del sistema de medición de la representatividad sindical según el criterio de la audiencia o resultado electoral. No obstante, se han producido «bastantes problemas prácticos», derivados fundamentalmente de la medición de la representatividad por los resultados electorales dentro de un período limitado de tiempo. Entre dichos problemas cabe destacar la excesiva e innecesaria confrontación entre las distintas opciones

sindicales durante dicho período y la gran controversia jurídica acerca del control del cómputo de los resultados electorales.

Estas situaciones no sólo han dificultado y retrasado la obtención de los datos necesarios para medir la representatividad, sino que han trasladado a la sociedad una imagen negativa de la actuación de los interlocutores sociales y de la Administración laboral. Para dar respuesta a estos problemas, las organizaciones sindicales más representativas de ámbito nacional (UGT y CC OO) alcanzaron con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social un acuerdo sobre los criterios de reforma de la normativa electoral⁹.

La nueva regulación electoral en la materia responde a los siguientes criterios:

- sustitución de la medición de la representatividad en un período de cómputo cerrado por la celebración de elecciones de forma abierta en el tiempo;
- acreditación de la representatividad por los resultados vigentes en el momento en que deban ejercerse las funciones representativas;
- eliminación consiguiente de la necesidad de una proclamación global de resultados;
- sustitución del sistema de cómputo de resultados electorales a través de órganos tripartitos –Comisiones de Elecciones Sindicales– por otro de registro administrativo; se crea una oficina pública al efecto;
- solución de las discrepancias acerca del cómputo de resultados a través de sistemas arbitrales;
- introducción de correcciones en el sistema de preavisos para evitar su utilización desvirtuada.

De acuerdo con todos estos criterios, se lleva a cabo una importante modificación del régimen jurídico de la promoción de elecciones, de la celebración de las mismas, de las funciones de las mesas electorales, del registro de las actas por la mencionada oficina pública de nueva creación y de las reclamaciones en materia electoral. Se sus-

⁹ Han sido recibidos legislativamente en las Leyes 11/1994, de 19 de mayo, para los órganos de representación de los trabajadores en las empresas (título II del Estatuto de los Trabajadores y Ley de Procedimiento Laboral), y 18/1994, de 30 de junio, para los representantes de los funcionarios en las Administraciones Públicas, acogiendo así un nuevo supuesto de legislación negociada o concertada.

tituye la actuación de los órganos tripartitos de control existentes hasta ahora por un sistema arbitral dotado de las suficientes garantías en cuanto a voluntariedad y tutela judicial.

9. Amenazas al sistema de cobertura del desempleo

La Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de reforma de la protección por desempleo era presentada oficialmente como un nuevo retoque normativo del régimen de protección por desempleo, para rectificar los factores de desviación del sistema que no se habían logrado corregir hasta el momento. Se invocaba al mismo tiempo la garantía del artículo 41 de la Constitución («prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo») para justificar la nueva reforma. La ley persigue la racionalización del gasto público en desempleo, acción prioritaria en una etapa de crisis económica, y rectifica el modelo en busca de prestaciones suficientes, pero siempre en relación con las rentas netas dejadas de percibir por el trabajador y con su situación personal o familiar.

En la norma se intenta eludir la tacha de regresividad social de la reforma. Se pretende una asignación justa de los recursos públicos, sobre la base de «los criterios de eficiencia y economía, y una distribución de la renta personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica» (exposición de motivos). Sin embargo, la reforma resulta *objetivamente restrictiva* respecto a la situación normativa anterior a su entrada en vigor. Por las siguientes razones:

- reduce la acción protectora,
- redefine parcialmente la situación legal de desempleo,
- reduce el mínimo de la cuantía de la prestación contributiva,
- extingue el derecho por renuncia voluntaria,
- reordena las cotizaciones durante la situación de desempleo,
- endurece las condiciones para considerar a una persona beneficiaria de subsidio,
- disminuye en algunos supuestos la cuantía del subsidio,
- define más detalladamente las incompatibilidades,
- considera fiscalmente las prestaciones por desempleo, con retenciones obligatorias a cuenta del IRPF en el momento del pago de las mismas.

El sistema de protección social ha realizado en los últimos años un esfuerzo por elevar de forma considerable y paulatina la tasa de co-

bertura económica del desempleo o paro forzoso. A lo largo de la última década la tasa bruta de cobertura del desempleo se ha incrementado en 24 puntos. En 1985 sólo una tercera parte –el 32,37%– de los trabajadores en paro percibía prestaciones económicas por desempleo; en 1994 ese porcentaje había subido al 57,86%. La misma tendencia se ha producido en los valores de la tasa neta de desempleo –no se computa el desempleo de los trabajadores agrarios–: pasa del 48,42% en 1985 al 70,99% en 1994 (tabla 8). De todos modos, hay que hacer constar el descenso en ambas tasas respecto a 1993, año en el que alcanzaron sus máximos respectivos (67,21% y 82,64%).

A pesar de estos incuestionables avances, la cobertura del régimen de desempleo dentro de nuestro sistema de seguridad social dista de amparar a la totalidad de la población desempleada.

Tabla 8 - Beneficiarios de prestaciones económicas por desempleo según el tipo de prestación y cobertura. 1985-1994

Años (media anual)	Beneficiarios de prestaciones económicas				Cobertura		
	Total	Nivel contributivo		Nivel asistencial		Tasa bruta (1)	Tasa neta (2)
		Desempleo total	Desempleo parcial agrarios	Trabajadores eventuales	Subsidio		
1985	1.087.571	537.251	48.012	184.408	317.897	32,37	48,42
1986	1.122.923	504.296	22.742	232.067	363.819	31,47	47,32
1987	1.112.987	425.395	14.023	251.943	421.635	28,97	43,95
1988	1.116.402	410.295	11.790	282.357	411.961	28,77	42,77
1989	1.172.890	419.864	7.055	296.580	449.390	34,08	49,23
1990	1.306.853	498.590	5.047	294.676	508.540	42,86	58,96
1991	1.427.990	613.148	3.011	234.327	575.504	51,93	69,02
1992	1.632.831	728.342	2.538	201.372	700.579	63,23	80,35
1993	1.932.969	834.413	3.434	223.924	871.198	67,21	82,64
1994	1.759.383	738.365	729	227.215	793.074	57,86	70,99

(1) Tasa bruta= Relación porcentual entre los beneficiarios de desempleo total y los beneficiarios de subsidio con el número total de parados registrado.

(2) Tasa neta= Relación porcentual entre los beneficiarios de desempleo total y los beneficiarios de subsidio descontando los trabajadores agrícolas fijos, con el número total de parados registrado.

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, *Boletín de Estadísticas Laborales*, Madrid.

III. INDICADORES

El capítulo se completa, por último, con información más detallada acerca de la estructura del mercado de trabajo en España. La distribución de la actividad y de la ocupación por razón del sexo y de la edad de los activos (tablas 9 y 10) pone de manifiesto una posición comparativamente más débil de las mujeres (35,6% de tasa de actividad frente al 63,3% de los hombres, y 24,5% frente al 50,7% de tasa de ocupación, en 1994), de los jóvenes menores de 20 y de los mayores de 54 años (la tasa de actividad masculina alcanza en 1994 el 92,7% entre las personas comprendidas entre 25 y 54 años, con valores sensiblemente más bajos en los restantes tramos de edad), según las variables del empleo en nuestro país.

En las cifras del paro forzoso, de nuevo mujeres, jóvenes y trabajadores maduros ofrecen una posición relativamente deficitaria en relación con los trabajadores varones con edades comprendidas entre 24 y 54 años (tabla 11, parados según sexo y edad). La distribución del paro por sectores de la actividad económica (tabla 12) muestra la extraordinaria significación del desempleo en la construcción (con una tasa de desempleo del 28,2% en 1994, frente a la tasa general del 24,2% en dicho período), varios puntos por encima del desempleo industrial (16,4% para la industria en su conjunto). Por último, la geografía del paro (gráfico 3, parados por Comunidades Autónomas) muestra una concentración de desempleados superior a la media nacional en Andalucía (34,62% en 1994), Extremadura (31,53%), Ceuta y Melilla (29,1%), Canarias (26,68%), Murcia (25,34%), País Vasco (24,87%), y Comunidad Valenciana (24,61%).

En la tabla 13 se recoge la evolución de la negociación colectiva en el período 1985-1994. Es interesante constatar la moderación salarial en los convenios firmados en 1994. Es una manifestación clara de la adaptación de la negociación colectiva a la difícil situación económica y de la opción por el mantenimiento del empleo por encima de cualquier otro objetivo.

En el gráfico 4 podemos apreciar algunos datos referentes a la utilización de las nuevas modalidades de contratación aprobadas en la reforma laboral. Además de lo ya comentado en la Red de los Fenómenos, hay que señalar la importante incidencia del contrato de aprendizaje en el bloque de 16 a 19 años y en aquellos que carecen de estudios o sólo tienen estudios primarios. También

es significativa la proporción de jóvenes de 20 a 24 años entre los contratados en prácticas. Estos datos explican que a lo largo de 1994 la mayor reducción en el porcentaje de paro se haya producido entre los jóvenes sin empleo anterior. Al menos en este aspecto, uno de los objetivos básicos de la reforma parece ir cumpliéndose.

Tabla 9 - Evolución de la tasa de actividad según sexo y edad. 1985-1994

Años (media anual)	Varones					Mujeres				
	Total	16-19 años	20-24 años	25-54 años	55 y más años	Total	16-19 años	20-24 años	25-54 años	55 y más años
1985	68,7	42,9	67,0	94,1	37,1	27,8	32,1	54,5	35,0	9,8
1986	68,6	41,2	69,1	94,2	36,1	28,5	31,2	55,0	36,4	9,5
1987	67,9	40,4	71,5	93,8	34,5	31,1	36,5	60,2	40,2	9,4
1988	66,9	37,5	72,9	93,8	32,8	32,5	36,8	63,1	42,9	9,7
1989	66,6	34,8	71,9	93,7	33,1	32,8	32,7	62,2	44,9	9,5
1990	67,7	33,3	72,5	94,1	32,4	33,4	31,2	61,4	46,9	9,2
1991	65,8	32,2	71,1	93,9	31,4	33,6	27,8	60,6	48,6	9,0
1992	64,7	32,5	68,7	92,8	30,1	34,2	26,9	58,8	50,4	9,3
1993	64,3	31,0	68,0	92,9	28,6	34,8	25,8	57,7	52,2	9,1
1994	63,3	29,4	66,7	92,7	25,6	35,6	24,5	58,7	54,3	8,4

Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, Madrid.

Tabla 10 - Evolución de la tasa de ocupación según sexo y edad. 1985-1994

Años (media anual)	Varones					Mujeres				
	Total	16-19 años	20-24 años	25-54 años	55 y más años	Total	16-19 años	20-24 años	25-54 años	55 y más años
1985	54,9	20,1	39,2	79,6	32,9	20,8	13,5	28,7	29,4	9,4
1986	55,3	21,4	40,4	80,6	31,7	21,3	13,6	29,3	30,3	9,0
1987	56,3	22,2	46,3	81,8	30,9	22,5	16,7	32,0	32,1	8,9
1988	56,7	22,7	50,3	83,1	29,8	23,5	17,5	34,5	33,7	9,1
1989	57,9	23,7	53,1	84,3	30,1	24,4	17,8	36,6	35,3	8,9
1990	58,7	23,1	54,8	85,4	29,8	25,3	17,8	37,9	37,2	8,6
1991	57,8	22,6	54,0	84,8	28,7	25,6	16,6	38,2	38,4	8,4
1992	55,4	21,5	49,5	81,9	27,3	25,5	14,7	36,0	38,8	8,6
1993	52,1	16,3	42,8	78,5	25,3	24,6	11,8	31,8	38,5	8,3
1994	50,8	15,0	41,2	77,5	23,0	24,5	10,3	30,9	38,9	7,6

Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, Madrid.

Tabla 11 - Evolución de los parados según sexo y edad. 1985-1994. Valores absolutos en miles y porcentajes sobre población activa de cada grupo

Años (media anual)	Varones					Mujeres				
	Total	16-19 años	20-24 años	25-54 años	55 y más años	Total	16-19 años	20-24 años	25-54 años	55 y más años
1985	1.907,1 20,2	314,8 53,2	458,6 41,6	961,1 15,4	172,7 11,3	1.031,5 25,0	244,4 58,0	382,1 47,3	380,7 16,0	24,3 4,7
1986	1.852,1 19,4	274,9 48,1	468,8 41,6	908,5 14,4	181,9 12,2	1.080,8 25,3	237,1 56,4	393,0 46,8	423,2 16,8	27,5 5,6
1987	1.641,3 17,1	251,6 45,1	430,9 35,2	804,9 12,7	153,9 10,4	1.296,4 27,5	264,1 54,3	447,9 46,8	554,2 20,0	30,3 6,0
1988	1.464,5 15,2	211,8 39,5	391,8 31,0	727,8 11,4	133,1 9,1	1.383,4 27,7	255,1 52,4	451,0 45,3	643,9 21,6	33,5 6,3
1989	1.263,0 13,0	158,3 31,9	317,0 26,2	652,7 10,0	135,1 9,0	1.297,8 25,4	192,3 45,6	397,2 41,2	676,3 21,2	32,0 6,0
1990	1.166,1 12,0	142,6 30,8	294,1 24,4	612,1 9,3	117,3 8,0	1.275,1 24,2	177,1 43,0	364,5 38,3	698,4 20,6	35,1 6,6
1991	1.191,9 12,3	134,9 30,0	287,6 24,1	646,0 9,8	123,4 8,5	1.271,8 23,8	149,2 40,3	348,8 36,9	739,3 21,0	34,5 6,6
1992	1.384,5 14,3	155,2 33,9	320,6 27,9	776,5 11,7	132,1 9,4	1.404,1 25,5	162,6 45,1	354,0 38,7	843,8 23,0	43,7 8,0
1993	1.836,7 19,0	206,9 47,3	421,1 37,0	1.048,6 15,5	160,0 11,9	1.644,6 29,2	184,9 54,1	410,0 44,8	1.006,1 26,2	43,6 8,1
1994	1.912,0 19,8	198,9 49,1	427,7 38,2	1.127,2 16,4	158,2 12,6	1.826,2 31,4	187,3 58,1	436,1 47,4	1.157,0 28,4	45,7 9,2

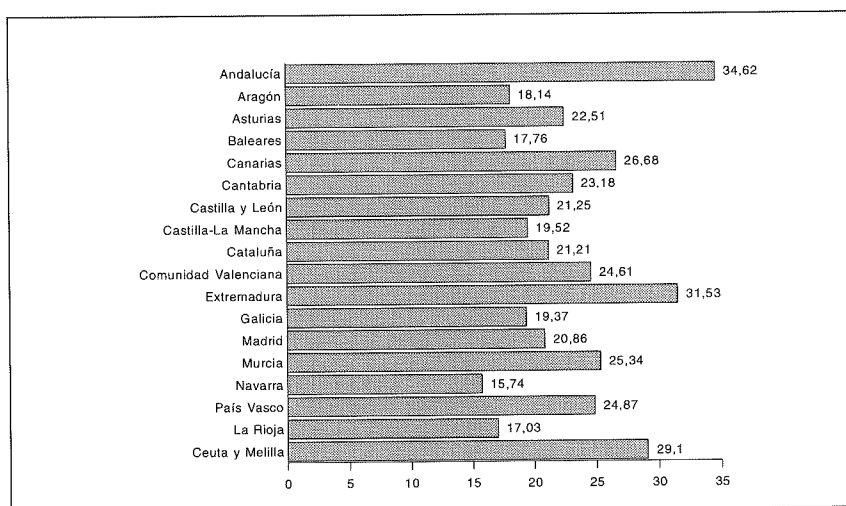
Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, Madrid.

Tabla 12 - Evolución de los parados según sector de actividad. 1985-1994. Valores absolutos en miles y porcentajes sobre la población activa de cada rama

Años (media anual)	Total	Agrario	Industria	Construcción	Servicios	No clasificados
1985	2.938,5 21,6	235,4 10,8	489,5 15,9	411,0 34,6	617,8 10,4	1.184,9
1986	2.933,0 21,2	253,2 12,6	460,6 14,9	363,7 30,5	641,2 10,2	1.214,2
1987	2.937,7 20,5	258,1 13,0	330,3 10,7	261,5 21,9	604,2 9,2	1.483,7
1988	2.847,9 19,5	245,6 12,7	291,9 9,4	209,2 17,1	610,5 8,9	1.490,7
1989	2.560,8 17,3	227,8 12,5	275,5 8,7	198,4 14,9	616,9 8,5	1.242,1
1990	2.441,2 16,3	200,5 11,9	287,3 8,8	213,0 14,9	656,9 8,7	1.083,5
1991	2.463,7 16,3	196,2 12,8	325,3 10,1	245,9 16,2	714,6 9,1	981,8
1992	2.788,5 18,4	193,1 13,4	373,5 11,7	341,6 22,2	859,9 10,8	1.020,4
1993	3.481,3 22,7	212,5 15,1	520,3 17,0	441,6 28,9	1.107,0 13,6	1.199,8
1994	3.738,1 24,2	224,4 16,3	483,9 16,4	408,8 28,2	1.191,3 14,5	1.423,1

Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, Madrid.

Gráfico 3 - Tasa de paro por Comunidades Autónomas. Media anual. 1994



Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, Madrid.

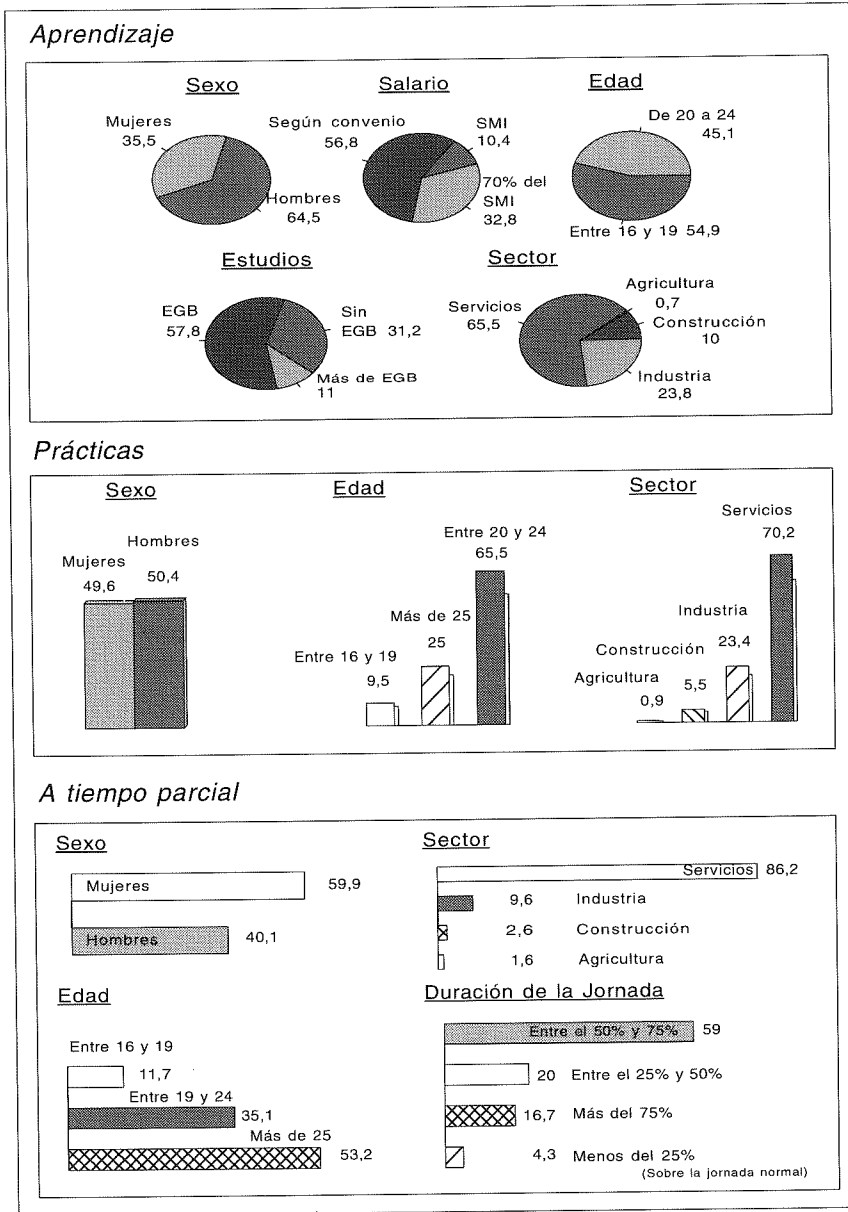
Tabla 13 - Evolución de la negociación colectiva. 1985-1994

Años	Convenios colectivos				
	Número	Empresas (miles)	Trabajadores (miles)	Aumento salarial (%)	Jornada media (horas-año)
1985	3.384	847,1	6.131,1	7,90	1.793,1
1986	3.790	891,8	6.285,1	8,23	1.786,8
1987	4.112	996,8	6.867,7	6,51	1.782,1
1988	4.096	958,3	6.864,7	6,38	1.778,8
1989	4.302	982,7	6.993,8	7,77	1.772,2
1990	4.595	1.037,9	7.623,9	8,33	1.769,7
1991	4.848	1.006,2	7.831,8	7,96	1.768,0
1992	5.009	1.055,1	7.920,7	7,27	1.766,6
1993	4.610	976,9	7.632,4	5,44 (5,53)	1.763,2
1994	3.192	617,6	5.184,3	3,52	1.754,4

Nota: Los datos entre paréntesis son el resultado de incorporar, al incremento salarial pactado en 1993, las revisiones salariales por cláusula de salvaguarda.

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, *Boletín de Estadísticas Laborales*, Madrid.

Gráfico 4 - Perfil de las personas acogidas a las nuevas modalidades de contratación en 1994



Fuente: El País, 26 de febrero de 1995.