LA NUEVA REFORMA LABORAL: OBJETIVOS, CONTENIDOS Y VALORACIÓN

José Ignacio Pérez Infante(*)(**)

1. ANTECEDENTES

La nueva reforma laboral, regulada por Real Decreto–Ley del 2 de marzo de 2001, es la tercera aprobada por el Gobierno del PP en los últimos cuatro años. De las otras dos reformas, la primera, que se aprobó en mayo de 1997, después del Acuerdo Interconfederal para la estabilidad del empleo suscrito por UGT y CCOO, por parte sindical, y CEOE–CEPYME, por parte empresarial que el Gobierno se limitó a reproducir como Real Decreto–Ley(1), tenía como objetivo prioritario la estabilidad del empleo. La segunda reforma, que se aprobó en noviembre de 1998(2), con el acuerdo del Gobierno con los sindicatos UGT y CCOO y con la oposición de las organizaciones empresariales, tenía como finalidad exclusiva la modificación de la regulación del trabajo a tiempo parcial. Además, en 1999 y 2000 se introdujeron otros cambios puntuales, aprovechando la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, como el aumento de la cotización por desempleo en los supuestos de contratación temporal y a tiempo parcial y la regulación de los programas anuales de fomento del empleo de cada uno de esos años(3).

La reforma de 1997(4) supuso la creación de un nuevo contrato para el fomento de la contratación indefinida, dirigido al empleo de determinados colectivos(5) o a la conversión de contratos temporales en indefinidos, con un coste de despido improcedente inferior al de los contratos indefinidos ordinarios(6) la supresión definitiva de la modalidad de contratación temporal como medida de fomento del empleo(7) y la eliminación del contrato temporal por lanzamiento de nueva actividad; la clarificación de las circunstancias en que es posible el despido individual por causas técnicas, organizativas o de producción(8), y el establecimiento de incentivos económicos a la contratación indefinida y a la conversión de contratos temporales en indefinidos(9).

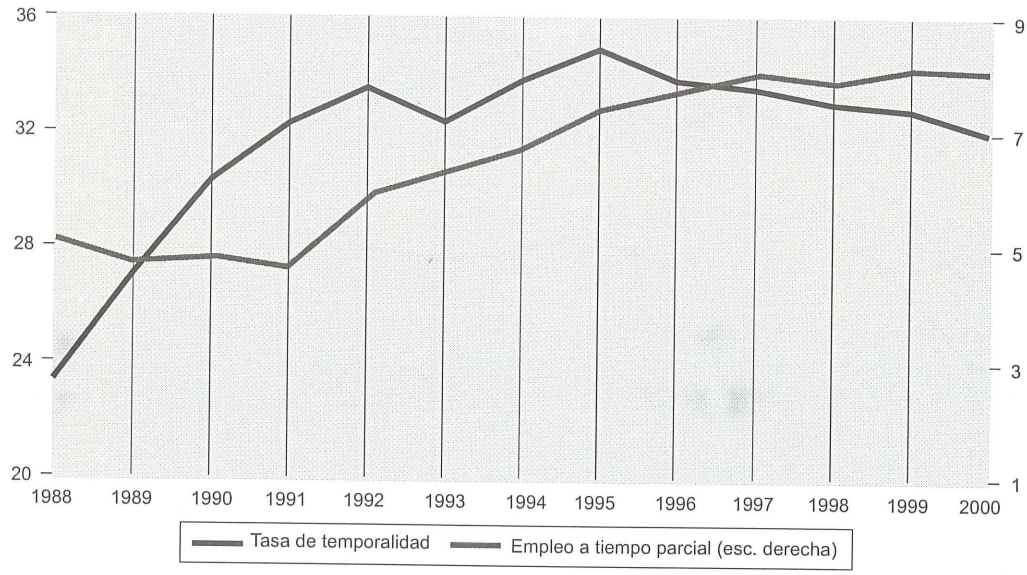
Por su parte, la reforma de noviembre de 1998(10), que introdujo importantes cambios en la regulación de los contratos a tiempo parcial, volvió a la situación anterior a 1994 al fijar un límite máximo inferior al de la jornada a tiempo completo para que el empleo pudiera considerarse a tiempo parcial(11); estableció la exigencia de que el contrato concretara la distribución mensual, semanal y diaria de la jornada, así como los días en que el trabajador debiera prestar servicios en la empresa; prohibió la realización de horas extraordinarias en este tipo de contrato, sustituyéndolas cuando fuese indefinido por la nueva figura de las horas complementarias; amplió las posibilidades de los contratos de relevo(12) y mejoró la protección social de los trabajadores a tiempo parcial, aunque sin alcanzar los niveles de los trabajadores a tiempo completo(13).

Por último, en 1999 y 2000, y a través de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado y de Acompañamiento de los mismos, se encareció la contratación temporal y la contratación a tiempo parcial(14), respecto a la contratación indefinida y a tiempo completo, respectivamente, se extendieron los incentivos económicos a la contratación indefinida a los contratos a tiempo parcial y se modificaron ligeramente los colectivos beneficiarios y la cuantía de las bonificaciones a las aportaciones empresariales a la Seguridad Social de las medidas de fomento a la contratación indefinida, incluidas en los respectivos programas anuales de fomento del empleo(15).

A pesar de estas reformas, no se han producido cambios sustanciales ni en la importancia de los contratos indefinidos y a tiempo parcial ni en la reducción de la precariedad del empleo.

En efecto, la tasa de temporalidad (porcentaje de asalariados con contrato temporal), se-

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DE LA TASA DE TEMPORALIDAD Y DEL EMPLEO A TIEMPO PARCIAL
(Porcentajes sobre el total de asalariados y de ocupados, respectivamente. Medias anuales)



Fuente: INE (EPA).

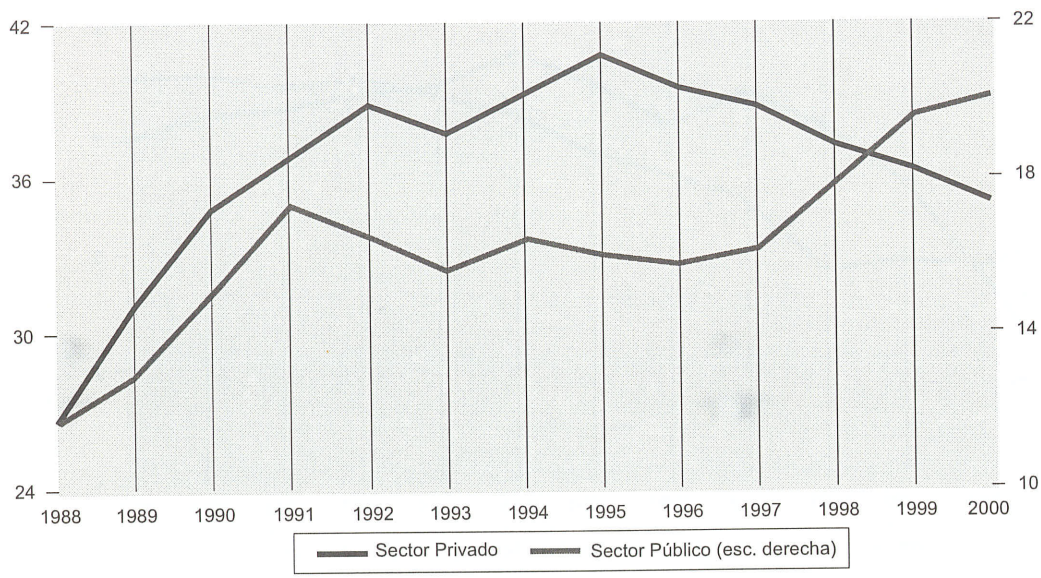
gún datos de la Encuesta de Población Activa (EPA), sigue siendo elevada, la más alta de toda la Unión Europea, el 31,7 por 100 en el cuarto trimestre de 2000, cuando en el primer trimestre de 1997, periodo inmediatamente anterior a la reforma de ese año, la tasa ascendía al 33,6 por 100 (gráfico 1), lo que significa una disminución de sólo 1,9 puntos porcentuales en casi cuatro años. Esta evolución es, además, muy diferente entre los asalariados privados, en los que la tasa de temporalidad desciende desde 1996 en casi 6 puntos, que entre los asalariados públicos, en los que dicha tasa aumenta a partir de 1997 en más de 4 puntos (gráfico 2). Por otra parte, los contratos temporales registrados en el INEM (gráfico 3) suponían todavía, a pesar de las citadas reformas, el 91,3 por 100 del total de los registrados en el año 2000, cifra muy elevada, que incluso es superior a la de 1999 (90,8 por 100), aunque ligeramente inferior a la correspondiente al primer trimestre de 1997 (96,1 por 100). Además, la rotación laboral de los contratos temporales sigue siendo muy alta, ya que en el conjunto de 2000 el 57,1 por 100 del total de los contratos de esa clase registrados en el INEM tuvieron una duración inicial máxima de 6 meses (el 29,1 por 100 de dichos contratos tuvieron una duración máxima de un mes).

En lo que respecta a los contratos a tiempo parcial, que habían tenido una ligera tendencia expansiva a partir de la reforma del último Gobierno socialista de 1994, al pasar el porcentaje de ocupados en este tipo de empleo del 6,3 por 100 en 1993 al 8 por 100 en 1997, se estabilizó tanto en 1998, como consecuencia de las expectativas que se habían creado en los empresarios con la anunciada reforma de esta modalidad de contratación, como después de producirse la mencionada reforma en noviembre de 1998, debido a las rigideces que se introdujeron en dicha reforma y a la oposición a la misma de los empresarios, hasta descender el citado porcentaje en el cuarto trimestre de 2000 al 7,8 por 100 (gráfico1), con lo que España se situó en dicho año por debajo de la mitad del promedio de la Unión Europea (en torno al 18 por 100). Asimismo, el porcentaje de contratos a tiempo parcial sobre el total de registrados en el INEM, que había ascendido al 20'4 por 100 en 1998 se redujo al 18'4 por 100 en 2000 (gráfico 3).

2. OBJETIVOS Y CONTENIDOS DE LA REFORMA DE 2001

La necesidad de decidir sobre la continui-

GRÁFICO 2
EVOLUCIÓN DE LA TASA DE TEMPORALIDAD EN LOS SECTORES PRIVADO Y PÚBLICO
(Porcentajes sobre el total de asalariados privados y púbicos. Medias anuales)



Fuente: INE (EPA).

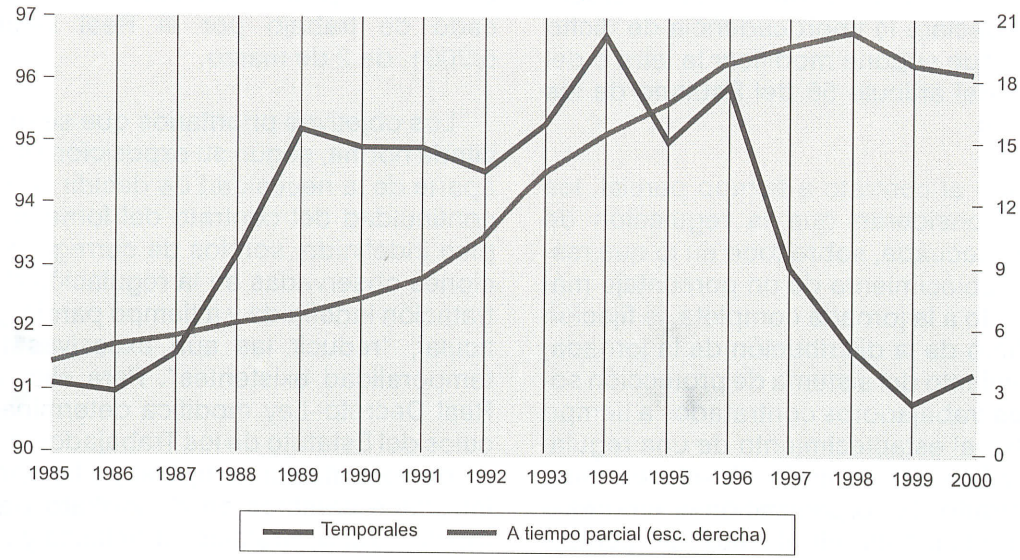
dad o no del contrato para el fomento de la contratación indefinida, creado en 1997, y cuya vigencia de cuatro años finaliza el 17 de mayo de 2001, así como el mantenimiento de una elevada precariedad del empleo y la escasa importancia relativa de la contratación a tiempo parcial, a lo que hay que añadir la persistencia de una elevada tasa de paro, el 13,6 por 100 en el cuarto trimestre de 2000, que, a pesar del descenso de los últimos años, sigue siendo la más elevada de la Unión Europea, explica que el Gobierno y las organizaciones sindicales y patronales se planteasen a finales de 2000 la necesidad de una nueva reforma laboral.

Con este motivo, se abrió un proceso de diálogo social entre UGT y CCOO, por un lado, y CEOE/CEPYME, por otro, en el que cada una de las partes presentó una serie de propuestas, relacionadas con la estabilidad del empleo, el trabajo a tiempo parcial, la negociación colectiva y otras materias.

En materia de estabilidad del empleo, las organizaciones sindicales plantearon que la contratación indefinida fuese la forma habitual de contratación y que la contratación temporal el medio para atender a necesidades perentorias y responder a causas objetivas, por lo que propusieron reforzar el carácter causal del contrato de obra o servicio y desvincular el contrato eventual de la estacionalidad. En consecuencia, los sindicatos defendieron limitar el número de contratos temporales a un mismo trabajador y el tiempo en que un puesto de trabajo se pueda cubrir con este tipo de contratos, convirtiéndolos en indefinidos a partir de esos límites; aumentar la cotización empresarial a la Seguridad Social de los contratos temporales y reducir la de los contratos indefinidos; establecer expresamente en el artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores el principio de no discriminación con los trabajadores indefinidos e incluir también expresamente en dicho Estatuto el derecho a la información de los puestos indefinidos vacantes y la preferencia para ocuparlos de los trabajadores temporales.

Por su parte, las organizaciones patronales propusieron en materia de estabilidad del empleo limitar el encadenamiento abusivo a través de la sucesión de contratos de duración determinada, reducir la duración máxima de los contratos eventuales a 12 meses, establecer la información sobre las vacantes de puestos permanentes disponibles en las empresas e incorporar al Estatuto de los Trabajadores

GRÁFICO 3
EVOLUCIÓN DE LOS CONTRATOS TEMPORALES Y A TIEMPO PARCIAL REGISTRADOS EN EL INEM
(Porcentajes sobre el total de contratos registrados. Medias anuales)



Fuente: INEM.

una cláusula que recogiera el principio de no discriminación de los trabajadores temporales respecto a los fijos que desempeñen la misma función a no ser que existan razones objetivas que lo justifiquen.

En cuanto a los costes de contratación temporal, CEOE–CEPYME plantearon la posibilidad de incrementar los costes de la extinción de este tipo de contratos siempre que se redujesen las cuantías de las indemnizaciones por despido de los trabajadores indefinidos.

En este ámbito de la contratación temporal, los sindicatos propusieron igualmente una serie de medidas de control en materia de contratas y subcontratas con el fin de redefinir los niveles de responsabilidad de las empresas afectadas (responsabilidad solidaria), establecer requisitos para estas empresas que garantizaran su solvencia y evitasen la competencia desleal entre empresas, revisar los mecanismos de subrogación en caso de sucesión de contratos, mejorar los derechos sindicales, como el de información en esta materia, y precisar el concepto de cesión ilegal de trabajadores.

En lo que se refiere en concreto a la contratación indefinida, los sindicatos pretendían mantener la vigencia del contrato indefinido de fomento del empleo durante un nuevo periodo de cuatro años, ampliando los colectivos susceptibles de ser contratados a los jóvenes desempleados de 16, 17 y 30 años, así como a los desempleados que lleven buscando empleo entre 6 y 12 meses. Asimismo, los sindicatos propusieron revisar el actual sistema de bonificaciones a la contratación indefinida e incentivar dicha contratación, además de a los nuevos contratos, a las empresas que mantienen plantillas estables, así como potenciar la conversión de contratos temporales en indefinidos.

En esta materia, CEOE y CEPYME presentaron dos alternativas: la primera, la generalización de la indemnización por coste de despido improcedente de 33 días de salario y un máximo de 24 mensualidades a todos los nuevos contratos indefinidos, sin distinción de colectivo, y la segunda, la ampliación de los colectivos de desempleados previstos en la reforma de 1997 a todas las mujeres, los jóvenes de 16 y 17 años, los trabajadores de 30 a 33 años y los desempleados que lleven buscando empleo entre 6 y 12 meses. Igualmente, las organizaciones empresariales pretendían generalizar los incentivos a la conversión de contratos

temporales en contratos de fomento de la contratación indefinida (excluyendo los contratos indefinidos ordinarios) y la no procedencia del abono de los salarios de tramitación entre la fecha del despido y la de la notificación de la sentencia que declare la improcedencia de dicho despido, lo que supone modificar la letra b del apartado 1 del artículo 56 del Estatuto de los Trabajadores.

En cuanto al contrato a tiempo parcial, los sindicatos consideran que la regulación de 1998 es la adecuada, sobre todo en lo que respecta al establecimiento de un porcentaje máximo respecto a la jornada completa, la fijación en el contrato de la distribución de la jornada, el mantenimiento del sistema de protección social para los trabajadores contratados a tiempo parcial(16) y el establecimiento de una regulación específica del contrato fijo–discontinuo. Por el contrario, las organizaciones empresariales pretendían suprimir el citado porcentaje máximo respecto a la jornada a tiempo completo (que era del 77 por 100), permitir una distribución flexible del tiempo de trabajo, la posibilidad de añadir un número suplementario de horas de trabajo a las inicialmente pactadas, la supresión del modelo oficial en el que figura la distribución de la jornada y su concreción a lo largo del año y remitir la regulación del contrato fijo discontinuo a la negociación colectiva.

Por último, en el curso de la negociación entre los interlocutores sociales se han presentado otras propuestas, entre las que destacan, por parte sindical, la de reducir la jornada semanal a 35 horas y, por parte empresarial, la reforma de la Ley Básica de Empleo de 1980 y, sobre todo, del marco normativo de la negociación colectiva eliminando la llamada "ultraactividad" de los Convenios(17), reservando materias de negociación al ámbito nacional y posibilitando un mayor protagonismo de las decisiones a nivel de empresa y evitando la "negociación en cascada". En esta materia de la negociación colectiva, los sindicatos mantienen la postura de reforzar los distintos contenidos del Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva (AINC), suscrito con las organizaciones patronales en 1997(18).

Debido a que el pasado día 28 de febrero, fecha establecida como tope máximo por el Gobierno, no se había alcanzado una acuerdo entre los sindicatos y las organizaciones empresariales, y aunque todavía quedaba de plazo hasta el 17 de mayo para regular el contrato de fomento a la contratación indefinida, que finalizaba su vigencia el citado día, el Gobierno procedió a aprobar una nueva reforma del mercado de trabajo por el Real Decreto–Ley 5/2001, de 2 de marzo.

Los objetivos prioritarios que se propone la citada norma, según su exposición de motivos, aparte de la necesidad de decidir acerca de la continuidad del contrato del fomento del empleo indefinido, son los de corregir las disfunciones observadas en la regulación de la contratación indefinida y a tiempo parcial y, en particular, "reducir las aún excesivas tasas de temporalidad existentes". Para ello, el nuevo Real Decreto–Ley modifica determinados artículos del Estatuto de los Trabajadores en materia de contratación temporal y a tiempo parcial, introduce cambios en el contrato para el fomento de la contratación indefinida y establece el programa de fomento de empleo para el año 2001.

En cuanto a la *contratación temporal* la nueva reforma laboral, introduce una serie de modificaciones, entre las que destacan las siguientes:

— Ampliación de los colectivos que pueden ser contratados para la formación, sin respetar la edad máxima de 21 años, a los trabajadores extranjeros durante los dos primeros años de vigencia de su permiso de trabajo, a los desempleados que lleven más de tres años sin actividad laboral o que se encuentren en situación de exclusión social y a los que se incorporen a los programas de escuela–taller, casas de oficios y talleres de empleo. Hasta ahora sólo se permitía superar los 21 años en el caso de los desempleados minusválidos y en el de los desempleados incorporados a los programas de escuelas–taller, casas de oficio y de garantía social, en cuyo caso el límite se ampliaba a los 24 años.

— Creación de un nuevo contrato, llamado de inserción, limitado a las Administraciones Públicas, para el caso de realización de obras o servicios de interés general o social, a través de los Convenios de colaboración del INEM con Corporaciones Locales y otras Administraciones Públicas y, en concreto, del Plan de Empleo Rural. La única regulación que se hace de

este nuevo contrato, además de exigir su forma escrita, es la prohibición de repetir la contratación de los trabajadores así contratados hasta transcurridos tres años desde la finalización del anterior contrato de esta naturaleza.

— Reducción a 12 meses de la duración máxima de los contratos eventuales (por circunstancias del mercado, acumulación de tareas o exceso de pedidos), cuando antes la duración máxima podía llegar a 13 meses y medio (las tres cuartas partes del periodo de referencia para realizar el contrato de 18 meses)

— Establecimiento del derecho a percibir una indemnización por finalización del contrato, excepto en los casos de los contratos de interinidad, inserción y formativos (para la formación y prácticas), cuya cuantía se determinará en la negociación colectiva o en la normativa específica reguladora de cada contrato. En caso contrario, la cuantía de la indemnización será equivalente a la parte proporcional de la cantidad que resulte de abonar 8 días de salario por cada año de servicio, lo que viene a suponer el 2,2 por 100 del salario diario.

— Previsión de que mediante convenio colectivo sectorial se podrán establecer requisitos adicionales dirigidos a prevenir los abusos en la utilización sucesiva de la contratación temporal.

— Establecimiento de la no discriminación entre los contratos temporales y los de duración indefinida, sin perjuicio de las particularidades expresamente previstas en la Ley en relación con los contratos formativos, con lo que se pretende transponer la Directiva comunitaria sobre los contratos de duración determinada. Asimismo se establece la obligación de las empresas de informar a los trabajadores temporales sobre la existencia de vacantes, a fin de garantizarles las mismas oportunidades de acceder a puestos permanentes que los demás trabajadores.

— Regulación del derecho a la información de los trabajadores de las empresas contratistas o subcontratistas de la identidad de la empresa principal para la cual prestarán servicios. También se regula la obligación de informar a los representantes legales de los trabajadores cuando la empresa haya concluido un contrato de prestación de obras o servicios con otra empresa contratista o subcontratista.

En lo que respecta a la *contratación a tiempo parcial*, la reforma suprime el tope máximo del 77 por 100 de la jornada de un trabajador a tiempo completo, que se había establecido en noviembre de 1998, bastando, como fijaba la reforma de 1994, con que el número de horas al día, a la semana, o al mes o al año de un trabajador contratado a tiempo parcial sea inferior a la jornada de un trabajador a tiempo completo. Igualmente, elimina la obligatoriedad de que en el contrato figure la concreción mensual, semanal y diaria de las horas, incluida la determinación de los días en que el trabajador deberá prestar servicio. Asimismo, se flexibiliza la realización de las horas complementarias creadas en noviembre de 1998, en sustitución en el caso de los contratos indefinidos de las horas extraordinarias, al suprimir las limitaciones trimestrales a su realización, la posibilidad de que esas horas modifiquen la jornada ordinaria y la facultad de denuncia del trabajador, al mismo tiempo que se permite que, mediante convenio colectivo, el límite para las horas complementarias del 15 por 100 de las horas ordinarias se pueda superar hasta el 60 por 100, en vez del 30 por 100 que preveía la norma anterior. Por último se dispone que en los supuestos de trabajos fijos–discontinuos que no se repitan en fechas ciertas no les será de aplicación la normativa del contrato a tiempo parcial indefinido, salvo cuando las peculiaridades del sector lo justifique y se acuerde en convenio colectivo sectorial.

En materia de *contratación indefinida*, el cambio más relevante es, además de establecer la vigencia indeterminada de esta modalidad contractual, a diferencia de la reforma del año 1997 en que se fijó una vigencia de cuatro años, la extensión a nuevos colectivos de desempleados del contrato para el fomento de la contratación indefinida con indemnización por despido improcedente menor que la del contrato indefinido ordinario. Estos nuevos colectivos son los jóvenes de 16, 17 y 30 años, las mujeres cuando se contraten en profesiones u ocupaciones con menor índice de empleo femenino y los desempleados que lleven inscritos como demandantes de empleo entre 6 y 12 meses. También podrán contratarse por esta modalidad los trabajadores temporales de la empresa cuando el contrato temporal se haya celebrado con anterioridad al 31 de diciembre de 2003 (cuadro 1)(19).

CUADRO 1

COLECTIVOS BENEFICIARIOS DEL CONTRATO PARA EL FOMENTO DE LA COTIZACIÓN INDEFINIDA(1)

Reforma de 1997(2)	*Reforma de 2001(3)*
1) Trabajadores desempleados: – Jóvenes desde 18 hasta 29 años, ambos inclusive. – Parados de larga duración que lleven, al menos, un año inscritos como demandantes de empleo. – Mayores de 45 años de edad. – Minusválidos.	1) Trabajadores desempleados: – Jóvenes desde 16 hasta 30 años, ambos inclusive. – Parados que lleven, al menos, seis meses inscritos como demandantes de empleo. – Mayores de 45 años. – Minusválidos. – Mujeres desempleadas cuando se contraten para prestar servicios en profesiones u ocupaciones con menor índice de empleo femenino.
2) Conversión de contratos temporales, incluidos los formativos, en indefinidos, siempre que aquéllos estén en vigor el 17 de mayo de 1997(4) o que se suscriban hasta transcurrido un año desde esa fecha. Transcurrido el plazo de un año la conversión de los contratos temporales en contratos para el fomento de la contratación indefinida se articulará a través de la negociación colectiva.	2) Conversión de contratos temporales, incluidos los contratos formativos, siempre que aquéllos se hayan celebrado con anterioridad al 31 de diciembre de 2003.

Notas:
(1) Con indemnización por coste de despido improcedente de 33 días de salario por año de servicio con un máximo de 24 mensualidades.
(2) Regulada por el Real Decreto–Ley 8/1997, de 16 de mayo, sustituido por la Ley 63/1997, de 26 de diciembre.
(3) Aprobada por el Real Decreto–Ley 5/2001, de 2 de marzo.
(4) Día de entrada en vigor de la reforma de 1997 (Real Decreto–Ley 8/1997).

Por otra parte, se establece el *programa de fomento del empleo para el año 2001* en el que se amplían los colectivos de desempleados inscritos en oficinas de empleo que pueden contratar las empresas con bonificaciones en las cuotas empresariales a la Seguridad Social, en relación con el programa de 2000, a las mujeres desempleadas entre 30 y 45 años, a los que llevan inscritos entre 6 y 12 meses, a los perceptores de prestaciones o subsidio por desempleo que les reste un año o más de percepción, a los perceptores de la renta activa de inserción y a las mujeres desempleadas inscritas durante 12 o más meses en la oficina de empleo que sean contratadas en los veinticuatro meses siguientes a la fecha de alumbramiento. También se extienden los incentivos económicos a todos los perceptores del subsidio de desempleo agrario de carácter eventual de Andalucía y Extremadura y a todos los primeros contratos indefinidos que realicen los trabajadores autónomos eliminando, en ambos casos, las limitaciones que se establecían en el Programa de 2000. Por el contrario, se suprime la posibilidad de estos incentivos económicos a los contratos celebrados con varones desempleados entre 16 y 30 años y se limita la edad máxima del trabajador a los 65 años para el caso de los incentivos a los mayores de 45 años.

Por último, se incluye en el artículo 56 del Estatuto de los Trabajadores como causa objetiva de despido de los trabajadores contratados indefinidamente en las Administraciones Públicas para la ejecución de planes y programas públicos la insuficiencia de la correspondiente consignación presupuestaria.

Del conjunto de estas modificaciones, se deduce que las que coinciden con las propuestas de las organizaciones empresariales son las que afectan a las modificaciones del trabajo a tiempo parcial, la reducción a 12 meses de la duración máxima de los contratos eventuales, la previsión de que por convenio colectivo se prevengan los abusos en la utilización sucesiva de la contratación temporal, la inclusión como colectivo objeto de los contratos de fomento de la contratación indefinida de los jóvenes de 16 y 17 años y de los desempleados que lleven en esa situación entre 6 y 12 meses y la restauración de la conversión de contratos temporales en indefinidos sin necesidad de pacto previo en la negociación colectiva. Además, el establecimiento de una indemnización por finalización de los contratos temporales estaba prevista en las propuestas empresariales para el caso de reduccción del coste de despido de los contratos indefinidos.

En relación con los planteamientos sindicales, la mayor coincidencia de la nueva reforma laboral se corresponde con los nuevos colectivos a los que se extienden los contratos para el fomento de la contratación indefinida. Otros cambios introducidos por la nueva regulación tienen relación con las propuestas de los sindicatos, como es el caso de la no discriminación

entre trabajadores temporales e indefinidos, los derechos a la información de los trabajadores contratados temporalmente y las modificaciones en relación con las contratas y subcontratas, aunque en estas materias las diferencias entre el contenido de lo previsto en el Real Decreto–Ley y el de los planteamientos sindicales son muy notables. Por otro lado, la reforma del trabajo a tiempo parcial introducida por la nueva norma entra directamente en conflicto con la postura sindical de mantener la regulación de 1998.

Por otra parte, muchos de los cambios de la nueva normativa no tienen nada que ver con los debates que habían tenido lugar en el frustrado diálogo social, como es el caso de la ampliación del contrato para la formación, de la creación del contrato de inserción y de la introducción de una nueva causa objetiva de despido en el sector público por insuficiencia de consignación presupuestaria.

3. VALORACIÓN Y POSIBLES EFECTOS DE LAS NUEVAS REFORMAS LABORALES

Es posible que algunas de las modificaciones introducidas por el Real Decreto–Ley de 2 de marzo tengan efectos positivos sobre la expansión del empleo a tiempo parcial y la contratación indefinida y algunas otras puedan servir para limitar la precarización del empleo y, por lo tanto, para reducir la tasa de temporalidad. Entre las primeras destacan la vuelta a la reforma del último Gobierno socialista en 1994 en materia de contratación a tiempo parcial, que, como ahora, contó con la oposición sindical, sobre todo con la supresión del límite cuantitativo a la jornada por debajo de la correspondiente a tiempo completo y con la posibilidad de una mayor flexibilización en su distribución a lo largo del año, la extensión a nuevos colectivos de desempleados del contrato indefinido creado en 1997, con menor coste de despido improcedente que el indefinido ordinario, y la ampliación de los colectivos considerados en el programa de fomento del empleo indefinido para el año 2001.

Por otra parte, entre los cambios que, aunque no muy profundos, pueden limitar ligeramente la contratación temporal y, por consiguiente, la precarización del empleo figuran, además de las medidas ya señaladas que incentivan la contratación indefinida, la ligera reducción del límite máximo a la contratación eventual de 13 meses y medio a 12 meses y el establecimiento de una indemnización por finalización de la mayoría de los contratos temporales(20). Además, aunque con menos profundidad que en las propuestas sindicales, los cambios introducidos en materias tales como la no discriminación entre trabajadores contratados temporalmente e indefinidos, el derecho a la información de los trabajadores temporales y de los afectados por contratas y subcontratas pueden servir para mejorar la situación económica y laboral de esos trabajadores.

Sin embargo, existen muchos otros aspectos de la nueva reforma laboral que plantean dudas e incertidumbres en relación con la eficacia de la misma para el cumplimiento de los objetivos recogidos en la exposición de motivos de la norma que la regula y para la introducción de cambios sustanciales en la naturaleza y funcionamiento del mercado de trabajo.

En primer lugar, debe destacarse el *procedimiento de aprobación y el momento de su puesta en marcha*. Mientras que la reforma de 1997 se aprobó con el acuerdo y apoyo de los agentes sociales, más concretamente fue este acuerdo el que el Gobierno trasladó a norma legal, y se instrumentó en un momento de fuerte creación de empleo y de aceleración del mismo, la reforma aprobada el pasado 2 de marzo se ha hecho al margen del acuerdo entre los interlocutores sociales y con la clara oposición de los sindicatos, que ya han anunciado que obstaculizarán su puesta en marcha a través de la negociación colectiva, y, además, va a aplicarse en un momento en que la creación de empleo se está desacelerando de forma importante, después de un trimestre, el cuarto de 2000, en el que, por primera vez desde hacía seis años, disminuía el nivel de empleo(21).

En segundo lugar, cabe reseñar las *limitaciones de la nueva reforma laboral*, que, en su núcleo principal, como se ha señalado, tiene como objetivo retroceder a la situación de 1994 en materia de contratación a tiempo parcial, corrigiendo los cambios más sustanciales que se introdujeron en esta modalidad contractual en 1998, y mantener el planteamiento de la reforma de 1997 en materia de contratación indefinida, ampliando ligeramente los colectivos objeto del nuevo contrato indefinido creado en

ese año y extendiendo, también a nuevos colectivos, los incentivos económicos a las contrataciones indefinidas, vía bonificaciones a las cotizaciones sociales empresariales, sin que se introduzca ninguna modificación sustancial en la regulación y funcionamiento del mercado de trabajo. Con todo ello, difícilmente cambiará la situación de España, que sigue siendo el país con mayor tasa de paro y de temporalidad de toda la Unión Europea y uno de los países con menor porcentaje de empleo a tiempo parcial de esta zona, ya que únicamente Grecia e Italia presentan porcentajes inferiores.

En tercer lugar, no parece, *a priori*, que el establecimiento en algunos casos de una *indemnización por finalización de los contratos temporales* equivalente, en principio, a 8 días de salario por año de servicio, muy inferior a las indemnizaciones por despido tanto individuales como colectivos, por causas objetivas de los contratos indefinidos(22), pueda convertirse en un elemento disuasorio de la contratación temporal, máxime cuando, al contrario de lo señalado por el Gobierno, dicha medida no sea ninguna novedad, puesto que una indemnización por finalización del contrato más elevada, 12 días, ya existía para la modalidad de contratación temporal como medida de fomento del empleo, suprimida definitivamente en 1997, y ya existe actualmente para los contratos temporales (cualquiera que sea su modalidad) realizados a través de empresas de trabajo temporal(23), sin que dichas indemnizaciones hayan frenado hasta ahora de forma sustancial la expansión de este tipo de contratos.

Y, en cuarto lugar, la *reducción del coste de indemnización por despido improcedente* del contrato para el fomento de la contratación indefinida, en relación con la contratación indefinida ordinaria, ampliando dicho contrato a nuevos colectivos de desempleados, tampoco garantiza el incremento de dicha contratación, sobre todo si se mantiene en los próximos meses la tendencia a la desaceleración e incluso el descenso del empleo, ya que, si bien es cierto que la reducción de dicho coste estimula la contratación de nuevos trabajadores, flujo de salida del paro, también lo es que favorece la extinción de esos contratos, flujo de entrada en el paro.

En efecto, como en una situación estacionaria, de tasa de paro constante, el nivel de dicha tasa de paro coincide con *eu/su*, siendo *eu* la probabilidad de entrada en el paro y *su* la probabilidad de salida del paro, el valor final de la tasa de paro dependerá de cual de las dos probabilidades, de entrada o salida, aumente más como consecuencia del abaratamiento del despido, lo que en una fase de contracción del empleo puede favorecer el crecimiento de la tasa de entrada en relación con la de salida(24). Además, como señalan Juan José Dolado y Juan Francisco Jimeno(25) en un reciente artículo, no está claro que el coste medio de la extinción de los contratos haya disminuido con las nuevas medidas, ya que la reducción del coste de despido de los contratos indefinidos de nuevos colectivos puede finalmente compensarse con el establecimiento de una indemnización por finalización de los contratos temporales.

Aparte de todo lo señalado, existen otros aspectos de la reforma cuya motivación no está clara ni su eficacia para el fomento de la colocación estable y la creación de empleo garantizada, entre los que pueden mencionarse los siguientes:

— La *ampliación de los contratos para la formación a mayores de 21 años,* como los desempleados que lleven más de 3 años buscando empleo o los trabajadores extranjeros durante los dos primeros años de vigencia del contrato de trabajo, ya que la naturaleza de este tipo de contrato, dirigido a los jóvenes desempleados escasamente cualificados y sin experiencia laboral, exige unas condiciones, como la formación teórica de, al menos, el 15 por 100 de la jornada, y establece unas limitaciones, como la exclusión de la protección por desempleo, que no parecen las más adecuadas para esos colectivos, parados con experiencia profesional o trabajadores extranjeros que ya tienen contrato de trabajo. En consecuencia, esta ampliación parece más bien una forma de abaratamiento de la contratación de los nuevos colectivos que, en definitiva, puede provocar la precarización del empleo de los mismos.

–La *imposibilidad en el nuevo contrato de inserción de que el trabajador así contratado vuelva a ser contratado hasta transcurridos tres años*, lo que limita su utilización y, lo que es difícil de comprender, entra en claro conflicto con

CUADRO 2

COMPARACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE FOMENTO DEL EMPLEO INDEFINIDO EN 2000 Y 2001

Colectivo	*Bonificaciones a la cuota empresarial de la Seguridad Social y duración de las mismas(1).*	
	Programa de fomento del empleo de 2000(2)	*Programa de fomento del empleo de 2001(3)*
– Jóvenes menores de 30 años (a).	20% durante 24 meses(4).	– (excluye varones)
– Mujeres desempleadas entre 16 y 45 años.	–	25% durante 24 meses.
– Desempleados inscritos en O. de E. durante 12 o más meses (b).	50% 1er año y 45%, 2º año(4).	20% durante 24 meses.
– Desempleados inscritos em O. de E entre 6 y 12 meses (c).	–	20% durante 24 meses(5).
– Trabajadores mayores de 45 años (d)	50% 1er año y 45% resto vigencia contrato(4).	45–55 años 50% 1er año y 45% resto vigencia(5). 55–65 años 55% 1er año y 50% resto vigencia(5).
– Mujeres contratadas en profesiones y ocupaciones con menor índice de empleo femenino (e).	60% 1er año y 55% 2ºaño si son paradas de larga duración (12 meses o más) o mayores de 45 años. En el resto de los casos, 35% 1er año y 30% 2º año.	70% 1er año y 60% 2º año si llevan paradas, al menos, 6 meses, o son mayores de 45 años. En el resto de los casos, 35% durante 24 meses.
– Desempleados perceptores del subsidio por desempleo agrario (f).	90% 1er año y 85% 2º año, sólo si pertenecen a algunos de los colectivos anteriores que estaban previstos en 2000.	90% 1er año y 85% 2º año(5).
– Perceptores de la renta activa de inserción (h).	–	65% durante 24 meses(5).
– Mujeres desempleadas de larga duración contratadas en los 24 meses siguientes a la fecha de alumbramiento.	–	100% durante 12 meses.
– Contratación indefinida realizada por un autónomo del primer trabajador.	Si el trabajador cumple las condiciones b) o d) 60% en 1er año y 55% en 2º. Si cumple las condiciones a) o e) 35% en 1er año y 30% en 2º.	En cualquiera de los colectivos anteriores se incrementa la bonificación correspondiente en 5 puntos.
– Trabajadores desempleados en situación de exclusión social(6).	65% durante máximo 2 años.	65% durante máximo dos años.
– Conversión de contratos temporales en indefinidos.	20% durante 2 años si las transformaciones son de contratos de aprendizaje, prácticas, formación y de relevo en indefinidos a tiempo completo o de prácticas y relevo a tiempo parcial en indefinidos a tiempo parcial.	25% durante 2 años. Los mismos tipos de contrataron del año 2000 más cualquier contrato temporal celebrado antes del 3 de marzo de 2001.

Notas:
(1) Las bonificaciones a las cotizaciones de los empresarios a la Seguridad Social por contingencia comunes por la duración y porcentajes establecidos en cada caso tendrán lugar siempre que el contrato sea indefinido, tanto a tiempo completo como a tiempo parcial.
(2) Reguladas por la Ley de Acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado de 2000 (Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y de orden social.
(3) Reguladas por el Real Decreto–Ley 5/2001, de 2 de marzo.
(4) Cuando las contrataciones sean a tiempo completo y se realicen con mujeres desempleadas las bonificaciones se incrementarón en 5 puntos porcentuales en el caso a) y en 10 puntos en los casos b) y d).
(5) En los casos b), c), d), f) y h), si las contrataciones se realizan a tiempo completo con mujeres desempleadas, las bonificaciones se aumentarán en 10 puntos.
(6) En este supuesto los contratos pueden ser temporales o indefinidos.

el objetivo de ese contrato, la realización de obras y servicios comunes y de interés general vinculados a los convenios de colaboración social del INEM con las Administraciones Públicas y al Plan de Empleo Rural (PER) en favor de los trabajadores agrarios de carácter eventual de Andalucía y Extremadura que, a través de contratos de corta duración, tienen como finalidad principal la reducción del desempleo de carácter estacional o temporal y en el caso del PER, además, el cómputo de los jornales necesarios para acceder al citado subsidio agrario.

—La consideración de una *nueva posibilidad de despido de los empleados públicos indefinidos* por insuficiencia de dotación presupuestaria, lo que es contradictorio con el objetivo principal de la nueva norma, la estabilidad del empleo, y puede dar lugar a un uso arbitrario y discriminatorio de dicha posibilidad por parte de las distintas Administraciones Públicas.

—La *exclusión del contrato para el fomento de la contratación indefinida* de los desempleados con edades comprendidas entre 31 y 45 años que lleven menos de seis meses en paro, no sean minusválidos o no sean mujeres contratadas en profesiones u ocupaciones con bajo índice de empleo femenino, lo que, al ser el único colectivo excluido de este tipo de contratación, puede suponer una discriminación y marginación del empleo difícil de justificar.

—La práctica *generalización de los incentivos a la contratación indefinida* a todos los colectivos de desempleados, con la excepción de los varones entre 16 y 45 años que lleven parados menos de 6 meses, lo que puede entorpecer la contratación de este colectivo excluido. Además, la nueva norma ha suprimido la posibilidad de los incentivos a los contratos indefinidos de los varones desempleados de 16 a 30 años que lleven parados menos de 6 meses, colectivo con tasas de paro superiores a la media y que estaban incluidos en los programas de fomento del empleo de años anteriores. Esta situación de generalización de la reducción de las cotizaciones sociales de los empresarios a la contratación indefinida, contraria al carácter selectivo que debe tener cualquier medida que incentive económicamente el empleo, y que, según los estudios teóricos y empíricos disponibles, deben concentrarse en los colectivos más desfavorecidos y peor situados en el mercado de trabajo, puede significar, además, la obtención de ventajas económicas para contratos que en todo caso se hubieran realizado, el llamado efecto "ganga" o de "peso muerto". Por otro lado, en muchos casos, la coincidencia de la reducción del coste de indemnización por despido en los contratos para el fomento de la contratación indefinida con las bonificaciones a las cuotas empresariales a la Seguridad Social puede hacer rentable utilizar ese tipo de contrato como si fuese temporal de dos años, que es lo que duran los incentivos económicos en la mayoría de los casos, despidiendo a los trabajadores a ese término.

—Por último, la *complejidad del sistema de incentivos económicos*, que varían, según el colectivo afectado del 20 por 100 al 100 por 100, y que, al ser las diferencias difícilmente justificables, puede dar lugar a que en determinados colectivos las bonificaciones no sean eficaces para su contratación. Eso puede ocurrir, por ejemplo, en el caso del nuevo colectivo incluido de mujeres desempleadas de 16 a 45 años, puesto que la bonificación de la aportación empresarial, en este caso el 25 por 100 durante dos años, es muy inferior a la de la mayoría de los colectivos considerados, entre otros los perceptores de prestaciones o subsidios por desempleo a los que reste un año o más de percepción (50 por 100 el primer año y 45 por 100 el segundo), que no parece se trate de un colectivo especialmente desfavorecido, o los perceptores del subsidio agrario de Andalucía y Extremadura (90 por 100 el primer año y 85 por 100 el segundo) (cuadro 2).

NOTAS:

(*) Economista y profesor de Economía del Trabajo y de Mercado de Trabajo en España en la Universidad Carlos III.

(**) El autor agradece la preparación de los gráficos a Luis Marín.

(1) Real Decreto–Ley 8/1997, de 16 de mayo, de Medidas Urgentes para la Mejora del Mercado de Trabajo y el Fomento de la Contratación Indefinida, sustituido, posteriormente, por la Ley 63/1997, de 26 de diciembre, de igual título.

(2) Real Decreto–Ley 15/1998, de 27 de noviembre.

(3) El último Programa de Fomento del Empleo, vigente hasta el Real Decreto–Ley del 2 de marzo de 2001, se regulaba por la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y de orden social.

(4) Para un análisis más amplio de esta reforma véase Pérez Infante, J.I (1997) y (1999b).

(5) En el cuadro 1 se relacionan los colectivos beneficiarios.

(6) En los nuevos contratos indefinidos la indemnización por despido improcedente es de 33 días de salario por año de servicio con un máximo de 24 mensualidades, mientras que en los contratos indefinidos ordinarios la indemnización es de 45 días de salario por año con un máximo de 42 mensualidades.

(7) Manteniéndola únicamente para la contratación de minusválidos. Ya en la reforma de 1994 se había suprimido esta modalidad de contratación con carácter general, conservándola exclusivamente para colectivos desfavorecidos (parados de larga duración, mayores de 45 años y minusválidos).

(8) Aclarando que estas causas deben contribuir a superar las dificultades que impiden el buen funcionamiento de las empresas, cuando en la regulación aprobada en 1994 debían contribuir a garantizar la viabilidad futura de la empresa y del empleo en la misma. Esta aclaración no se realizó, en cambio, para las causas económicas de despido.

(9) Bonificaciones a las aportaciones empresariales por contingencias comunes, en porcentaje variable según el colectivo, durante dos años, salvo para la contratación de mayores de 45 años, en cuyo caso las bonificaciones se mantienen durante la vigencia del contrato.

(10) Véase Pérez Infante, J.I (1999a) y Fina y Pérez Infante (1999a) y (1999b).

(11) La reforma de 1994 suprimió el límite establecido en 1984 de que la jornada a tiempo parcial no alcanzase las dos terceras partes de la jornada habitual, bastando con que fuese inferior a esta última jornada. La reforma del trabajo a tiempo parcial en 1998 vuelve a fijar un límite inferior a la jornada habitual, fijándose en el 77 por 100 de la jornada a tiempo completo.

(12) Se amplió la reducción de la edad de jubilacion parcial anticipada respecto de la exigida para la jubilación ordinaria, de 3 a 5 años, y se posibilitó una mayor flexibilidad en la disminución de la jornada del trabajador jubilado, que anteriormente a la reforma de 1998 se fijaba en el 50 por 100 y que a partir de dicha reforma puede variar entre el 30 por 100 y el 77 por 100 de la jornada anterior.

(13) En los supuestos de pensiones de jubilación e incapacidad permanente se establece que el número de días teóricos de cotización se multiplicará por 1,5, corrigiendo, parcialmente, la discriminación que planteaba para los trabajadores a tiempo parcial la exigencia de computar exclusivamente las horas o los días efectivamente trabajados para determinar los periodos de cotización para causar derecho a las prestaciones de la Seguridad Social y para calcular la cuantía de la base reguladora de las mismas.

(14) Subiendo la cotización por desempleo de los trabajadores con contratos temporales y a tiempo parcial.

(15) Además, en el año 1999, por el Real Decreto–Ley 5/1999, de 9 de abril, se integró dentro de la acción protectora por desempleo a las políticas activas de empleo, formación profesional e incentivos económicos a la contratación indefinida, lo que significa que estas medidas podrán sufragarse con cargo a las cotizaciones por desempleo, en vez de con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, como obligatoriamente se financiaban hasta ahora.

(16) Que sigue siendo discriminatoria en relación con los trabajadores a tiempo completo, a pesar de la corrección efectuada en 1998, puesto que, por ejemplo, un trabajador a tiempo parcial que trabaje la mitad de la jornada para acceder a la pensión de jubilación tendrá que trabajar durante 20 años en vez de los 15 del trabajador a tiempo completo.

(17) Regulada en el artículo 86 del Estatuto de los Trabajadores, según el cual una vez concluida la duración pactada del convenio se mantiene en vigor el contenido normativo del mismo.

(18) Ver el análisis que se efectúa en Pérez Infante, J.I (1997).

(19) Otro cambio que establece la reforma en este ámbito de la contratación indefinida es la reducción de 12 a 6 meses del periodo anterior a la celebración del contrato en que las empresas no pueden despedir a trabajadores (por causas objetivas declaradas improcedentes por sentencia judicial o cuando hubieran procedido a un despido colectivo).

(20) La indemnización establecida para los contratos temporales afecta, sobre todo, a los contratos de obra o servicio determinado y eventuales o por circunstancias de producción que representaron en el año 2000 el 71 por 100 del total de los contratos temporales registrados en el INEM.

(21) En el cuarto trimestre de 2000, según la EPA, el empleo disminuyó, en relación con el trimestre precedente, en 10.800 personas, lo que ocurría por primera vez desde el cuarto trimestre de 1994. La tasa interanual de variación del último trimestre de 2000, eliminados los efectos del cambio de diseño de la muestra que se produjo en ese año, asciende al 3,5 por 100, 1,7 puntos menos que un año antes.

(22) 20 días de salario por año de servicio, con un máximo de 12 mensualidades.

(23) Regulados por la Ley 14/1994 de 1 de junio, modificada en aspectos sustanciales por la Ley 29/1999, de 16 de julio.

(24) A este respecto véase Layard, R, Nickell, S y Jackman, R (1996), págs. 111 y 112.

(25) Dolado, J.J y Jimeno, J.F (2001).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Dolado, J.J y Jimeno, J.F (2001): "La reforma laboral: tópicos y realidades". *Expansión*, 30 de marzo de 2001.

Layard, R; Nickell, S y Jackman, R (1996): "La crisis del paro". Alianza Economía. La versión original inglesa es de 1994.

Fina, Ll y Pérez Infante, J.I (1999a): "La duración de la jornada de trabajo. Situación y evolución reciente". *Revista de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Economía y Sociología* nº16, págs 13–54.

Pérez Infante, J.I y Fina, Ll (1999b): "Las políticas de reparto de trabajo". *Cuadernos de Información Económica* nº159, septiembre, págs 31–44.

Pérez Infante, J.I (1997): "La nueva reforma laboral. Antecedentes, contenido y posibles consecuencias sobre el mercado de Trabajo". *Boletín de Análisis Macroeconómico* nº33, junio 1997, Instituto Flores de Lemus de Estudios Avanzados en Economía. Universidad Carlos III, págs 35–54.

Pérez Infante. J.I (1999a): "La reforma del trabajo a tiempo parcial en España en 1998". *Cuadernos de Información Económica* nº142, enero 1999, págs 27 a 35.

Pérez Infante, J.I (1999b): "Las reformas laborales recientes: objetivos, contenidos y efectos". *Cuadernos de Información Económica* nº150, septiembre 1999, págs 5 a 22.