LA UNION PROGRESISTA DE INSPECTORES DE TRABAJO ANTE EL ACTUAL MARCO NORMATIVO LABORAL Y DE S. SOCIAL.

Juan Ignacio Marín Inspector de Trabajo y S. Social

1. Las últimas noticias

Cinco años después del inicio de la crisis, se comprueba que sus efectos han sido bien dispares en las distintas áreas económicas del planeta.

El documento recientemente elaborado por el FMI "Perspectivas de la economía mundial abril 2013" señala que la zona económica con perspectivas más negativas es la zona euro y es también la más castigada por la crisis en términos de impacto productivo y de empleo (fig.1).

Las noticias en **España** son aún más desalentadoras: las perspectivas de **crecimiento siguen siendo negativas**; los niveles de **desempleo son crecientes**; la **afiliación** al sistema de S. Social sigue siendo **decreciente**; simultáneamente **decrece la cobertura del sistema en cuanto a prestaciones de desempleados**; **decrece el gasto público** en inversión, en I+D, en sanidad, educación y servicios sociales como la dependencia; los **salarios descienden** provocando la caída imparable del **consumo**; el **crédito** no está disponible para la mayoría de las empresas y

-

¹ "Lo que hasta ahora había sido una recuperación a dos velocidades, fuerte en las economías de mercados emergentes y en desarrollo pero más débil en las economías avanzadas, está convirtiéndose en una recuperación a tres velocidades. Las economías de mercados emergentes y en desarrollo mantienen su dinamismo, pero las avanzadas parecen haber llegado a un punto de bifurcación entre Estados Unidos y la zona del euro. El crecimiento en las economías de mercados emergentes y en desarrollo alcanzará 5,3% en 2013 y 5,7% en 2014. En Estados Unidos, el pronóstico es de 1,9% en 2013 y 3,0% en 2014. En cambio, para la zona del euro se pronostica -0,3% en 2013 y 1,1% en 2014. El pronóstico de crecimiento negativo en la zona del euro obedece no solo a la debilidad en la periferia sino también a cierta atonía en el núcleo. El crecimiento de Alemania está afianzándose, pero aún así se pronostica que será inferior al 1% en 2013. Para Francia se pronostica un crecimiento negativo Esto puede poner en duda la capacidad del núcleo de la zona para ayudar a la periferia, en caso de que fuera necesario. Se prevé que la mayoría de los países de la periferia de la zona del euro, en particular España e Italia, sufrirán contracciones importantes en 2013. El proceso de devaluación interna está avanzando lentamente, y la competitividad de la mayoría de estos países está aumentando poco o poco. Sin embargo, la demanda externa sencillamente no es lo suficientemente fuerte como para compensar la débil demanda interna" Perspectivas de la Economía Mundial. F.M.I. Abril de 2013. http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/weo/2013/01/pdf/texts.pdf

familias. Y, lo más importante: España es el país con **mayores desigualdades** en la distribución de la renta de la UE². El Estado social y democrático que consagra nuestra Constitución está en entredicho.

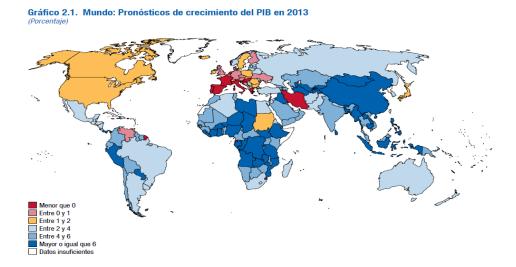


Fig.1. Europa, la zona más deprimida. Fuente: FMI

2. ¿Qué nos pasa?

¿Cómo es posible que en el área del mundo con mayor concentración de países avanzados, que gozan de sistemas democráticos asentados, con mayor nivel de vida y de protección social y menores desigualdades relativas entre sus ciudadanos, los efectos de la crisis estén siendo tan devastadores en términos sociales? ¿Qué sucede en nuestros países para que este breve periodo haya permitido la puesta en cuestión de los elementos básicos del sistema de relaciones entre los ciudadanos, de éstos con el Estado e incluso de la propia existencia de la UE como ámbito privilegiado de relaciones económicas y políticas entre países? ¿Dónde está la raíz de la desconfianza que se extiende

.

² Según EUROSTAT, "en 2012 se constataron grandes desigualdades en la distribución de los ingresos de la población de la EU-27: el 20 % de la población con la mayor renta disponible equivalente recibió los ingresos del 20 % de la población con el menor nivel de renta disponible equivalente multiplicados por 5.1. Esta proporción varía considerablemente entre los Estados miembros, con un 3,5 en Eslovenia y República Checa y un 6 en Grecia, Bulgaria, Rumania y Lituania, hasta un 6,8, la cifra más alta, en España". <a href="http://epp.eurostat.ec.europa.ew/statistics_explained/index.php/Income_distribution_explained/index.php/Income_distribution_explained/index.php/Income_distribution_explained/index.php/Income_d

sobre el sistema de relaciones políticas y sociales internas, que se agudiza en la UE?

La crisis se manifestó inicialmente como crisis financiera, con su origen en el área de EEUU y consecuencia de la eliminación en los años 90 de los instrumentos de regulación y control de las operaciones de las entidades financieras por parte de los Estados. Así, la evolución de la economía en los últimos veinte años ha tenido lugar en un nuevo marco de reparto de poder económico a nivel internacional, producto de un proceso desregulado y no controlado de globalización e internacionalización, que ha permitido al capital financiero internacional (eso que se ha dado en llamar los "mercados") dedicarse a las operaciones especulativas, abandonando su tradicional función de financiación de empresas productivas y economías familiares. Estas operaciones, que entrañan un enorme riesgo, han permitido enormes beneficios en estos años a costa de la economía productiva. No se trataba de inversiones en economía real sino de verdaderas "apuestas" sobre los precios futuros, desde las materias primas o los valores inmobiliarios a las acciones de las empresas, independientemente de su valor real. Se asistía a una especie de "crecimiento sin límites" a base del masivo endeudamiento sin garantías reales de las entidades financieras, permitido por los bajos tipos de interés provocados por los crecientes excedentes de capital. El negocio era especular y prestar, cuanto más mejor, y sin pararse a evaluar las garantías.

Cuando explotó la burbuja, muchos de los bancos quedaron atrapados y el sistema amenazó con quebrar. Los Estados acudieron en su ayuda, lo que elevó el nivel de endeudamiento público. La paradoja consiste en cómo estas operaciones de salvamento son las que han puesto al sector público de estos países en manos de quienes fueron ayudados y salvados de la quiebra. Son los mismos que, precisamente como instrumento de recuperación de beneficio, penalizan a los Estados con intereses de la deuda pública desmesurados, sabiendo que son pagadores seguros. Los avatares de la crisis fiscal norteamericana o de las deudas soberanas de los países europeos son un claro ejemplo de cómo el coste de la crisis (también y sobre todo el correspondiente a la deuda privada) acaba siendo **asumido y garantizado** (en el caso de la deuda de las instituciones financieras) **por los Estados, y, en consecuencia, por todos los ciudadanos**.

Señalaremos de paso que, en particular en España, el **peso principal de la deuda es precisamente el correspondiente a la deuda privada**, sin que la deuda pública sea comparativamente excesivo (fig.2). Sin embargo, se viene utilizando como razón última para las políticas restrictivas, que, por cierto, se excepcionan cuando se trata de facilitar ayudas externas al sector financiero canalizadas a través del Estado.

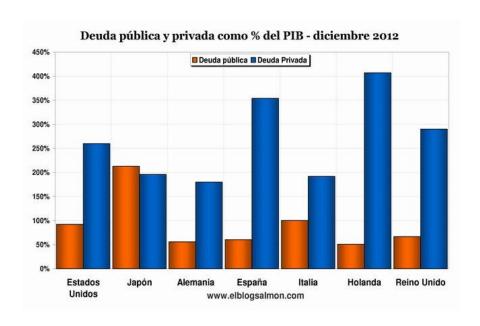


Fig 2. El peso de la deuda pública y privada. Fuente: Banco de España

El resultado son las **políticas de restricción** del gasto público corriente y de inversión y de aumento de los impuestos sobre el consumo y sobre las rentas del trabajo (curiosamente no del capital ni del patrimonio) ante el riesgo de crisis fiscal. Es lo que se ha dado en llamar "austeridad", cuya coartada "técnica", según la que altos niveles de deuda pública impiden el crecimiento económico³ acaba de ser desmontada en la teoría (fig. 3) y en la práctica con el reciente reconocimiento del propio FMI de que las políticas impuestas a países como Grecia habían sido equivocadas.

_

³ Según los trabajos de Carmen Reinhart y Kenneth Rogoff. (*Growth in a Time of Debt*, *El crecimiento en un período de deuda*), que inspiraron las políticas del FMI y de la UE.

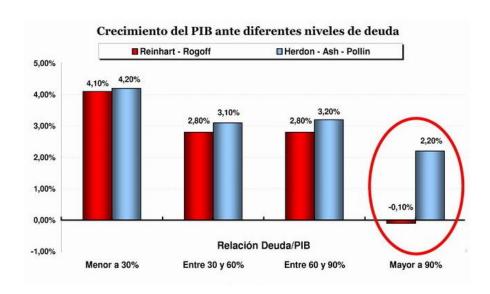


Fig. 3. El "error" en las tablas Excel

Pero el poder financiero no actúa sólo por su cuenta. La internacionalización y el paulatino desarme regulatorio de los Estados han permitido que sean esos poderes (los que se conoce ahora como los "mercados") los que impongan realmente las condiciones y los elementos sustanciales de las políticas económicas a los propios Estados. Su objetivo es doble: mantener las condiciones de ausencia de regulación de las actividades especulativas y transformar el papel de los Estados y el marco de las relaciones sociales y económicas a su favor mediante la privatización de las funciones y servicios públicos y el crecimiento de los excedentes a favor del capital y en detrimento del factor trabajo.

En Europa, además, y en especial en la "zona euro", los Estados han quedado inermes tras la prohibición estatutaria de que el BCE pueda actuar como prestamista de los Estados⁴, limitando su función a la de financiación de la banca privada. De esta manera, la misma banca ayudada por los Estados, se convierte en su prestamista para atender al pago de la deuda pública, obteniendo un beneficio cuatro, cinco o diez veces superior al coste al que el BCE ofrece el dinero. El resultado es un brutal trasvase de renta de los ciudadanos al sector financiero privado y, simultáneamente, en ausencia de sector financiero público, la restricción del crédito a la economía productiva.

_

⁴ Y de las entidades financieras públicas (cuando lo eran) como las Cajas de Ahorro.

Pero además, el BCE, al contrario que otros países como EEUU, Gran Bretaña o Japón, ha renunciado a los instrumentos de política monetaria centrando su único objetivo, también estatutario, en el control de la inflación, lo que tendría algún sentido en periodos de auge económico, pero deja de tenerlo en el marco de una larga crisis como la actual. La prohibición de políticas monetarias que impulsen el crecimiento es el instrumento más importante para el deterioro del papel redistribuidor y asistencial del sector público en Europa.

Como los estados miembros no poseen ninguna autonomía en este ámbito y no pueden recibir crédito de su banco central, lo que no ocurre en ninguna otra área económica, se ven obligados a recurrir al crédito privado, que aprovecha para imponer sus condiciones, no sólo en relación con el precio del crédito (la prima de riesgo no tiene relación con la capacidad del país de hacer frente a su deuda pública, sino más bien a la deuda privada, básicamente bancaria) sino en relación con el conjunto de la política económica. En un primer momento, presionando al alza en la prima de riesgo y, cuando el BCE interviene (solo mediante declaraciones de intención en defensa de la moneda única o en forma de préstamos de "rescate"), a través del propio BCE que, a cambio del rescate o simplemente de su amenaza, como es el caso de España, impone a los países drásticas medidas de política económica y social ("austeridad") en los más variados ámbitos: desde la reducción del gasto en educación o sanidad a la drástica reducción del sistema de prestaciones sociales, pasando por la imposición de privatizaciones o la desregulación del sistema de relaciones de trabajo.

De esta forma, la construcción de la moneda única es conscientemente asimétrica: mientras despoja a los Estados de toda autonomía, retrasa indefinidamente la integración financiera y fiscal, lo que permite que se impongan uniformemente las políticas económicas "de austeridad" a costa de la inmensa mayoría de los ciudadanos y sin que se ejerza una verdadera dirección democrática de las políticas europeas.

Pero lo más grave es que todos estos esfuerzos, a pesar de las declaraciones contrarias, no están conduciendo a la recuperación, sino a alejarnos de ella, como confirman todas las previsiones.

En el fondo, se trata de una estrategia que viene de lejos. El modelo social europeo, producto de nuestra propia historia y de los esfuerzos de generaciones por dotar a las relaciones sociales de un cierto grado de civilización, con un especial, aunque limitado, papel del Estado en la redistribución de la riqueza y con instrumentos esenciales como el diálogo social y la participación, está en el punto de mira de los poderes económicos internacionales desde hace tiempo. Este modelo, objetivo a alcanzar para muchos países, constituye ahora un paradigma a combatir hasta su desaparición. La vuelta al capitalismo salvaje de la mano de las políticas neoconservadoras encuentra su momento al calor de la crisis financiera. No se trata de una crisis del modelo social europeo porque éste sea inviable económica o socialmente, no es realmente una crisis del gasto público o del sistema fiscal, sino el resultado del abandono por parte de los propios Estados de sus instrumentos de control, regulación y acción política en manos de quienes provocaron la crisis, que fuerzan una salida de ésta en su exclusivo beneficio y pretenden que en el futuro, ni los Estados puedan recuperar su poder político en la economía ni pueda restaurarse un sistema social comparativamente más justo en el concierto internacional.

Naturalmente, la concreción en cada país de la zona euro de estas políticas no es la misma. La ausencia de una política europea común que defienda nuestro modelo social, que mantenga y amplíe los elementos de cohesión, permite que se manifiesten todas las contradicciones y que emerjan las diferencias entre los países más potentes económicamente y el resto. En España sufrimos especialmente la voracidad de nuestros acreedores alemanes, cuyos intereses logran imponerse como políticas de Estado en las relaciones bilaterales y en el seno de la UE. Sin embargo, no podemos simplificar pensando que se trata de enfrentamientos entre países, ya que en todos ellos, aun con diferentes grados, las políticas de ajuste o de austeridad que se aplican son las mismas y afectan iqualmente a los ciudadanos, especialmente a los asalariados (tanto del sector público como del privado). Debemos, pues, tener presente que se trata del cambio del modelo en su conjunto y en todos los países y no tanto de que prevalezca uno u otro de los Estados europeos. Ello no obsta para reconocer que en España se han venido aplicando de la forma más duramente "ortodoxa" las políticas neoliberales: desde la primera oleada de privatizaciones de los años 90, que supusieron el trasvase masivo a manos privadas del sector público empresarial rentable (también con la coartada de las exigencias previas a la moneda única en relación con el déficit publico), hasta el momento presente, en que el desmantelamiento de nuestro incipiente estado de bienestar se realiza con especial rapidez y dureza.

La respuesta a las preguntas que nos hacíamos inicialmente reside precisamente en la pérdida de poder de los Estados y de la propia UE, que han entregado sus instrumentos políticos y sus resortes económicos a los poderes financieros, lejos de cualquier control democrático a sus decisiones. El modelo que quiebra es precisamente el que hacía residir el poder en las instituciones democráticas, con sus instrumentos de control, de equilibrio y de corrección. Ya no es una sensación, sino una realidad, que las decisiones que afectan directamente a la vida de los ciudadanos se toman en lugares ajenos a todo control, aunque las instituciones las hagan suyas, sometidas a un permanente chantaje que éstas trasladan a los ciudadanos como algo siempre inevitable.

Un instrumento fundamental para este cambio de modelo es precisamente la transformación del **marco de relaciones laborales.** Su extensión y profundidad, que abarca el deterioro de las prestaciones sociales o de los instrumentos de redistribución, no son sino un reflejo del déficit democrático que se está produciendo al socaire de la crisis.

3. Crisis económica y legislación laboral en España

El más brutal efecto de la crisis, en España en particular, ha sido su inmediato **traslado a la economía productiva**, con la consecuencia del crecimiento del **desempleo**, que hace tiempo que alcanza niveles insoportables. Su consecuencia inmediata ha sido reabrir el **debate sobre la pretendida rigidez de nuestra regulación en materia laboral**.

No es, ciertamente, un debate nuevo en nuestro país, sino que, cada vez que la crisis económica hace su aparición, emerge la sempiterna discusión sobre la necesidad de una nueva *reforma laboral*. Es ya **una constante** que cada vez que la crisis provoca una destrucción masiva de empleo, la solución dogmática sea la revisión del marco normativo laboral. Así ha sucedido ya desde los

comienzos de los años 80: no bien se promulgó el Estatuto de los Trabajadores, y en plena crisis industrial y de empleo, comenzó la discusión sobre la "rigidez normativa" de nuestro mercado de trabajo y la necesidad de modificar el recién estrenado marco legal que lo regulaba, con el objeto –se decía- de facilitar el empleo. Esta misma constante se ha mantenido desde entonces, identificando - errónea e interesadamente- regulación e intervención pública con rigidez y con obstáculo al empleo. Así, reforma ha venido siempre equivaliendo a desregulación y a pérdida de derechos de los asalariados.

En realidad, el debate sobre la regulación (o desregulación) del mercado de trabajo, se centra en el **coste del factor trabajo**. La regulación del contrato y de las condiciones de trabajo durante el último siglo no han pretendido sino establecer **límites a la estricta ley de oferta y demanda**, según la que la demanda de empleo en cada momento (es decir, las necesidades de trabajo humano del sistema) debería fijar automáticamente las condiciones de trabajo, en especial los salarios.

La necesidad de **modular** esta regla se ha venido basando durante décadas, y en particular desde el final de la SGM, en un doble axioma: de un lado, el crecimiento económico debería tener como **objetivo la mejora de las condiciones de vida** de las personas y de otro lado, era imprescindible mantener el **crecimiento del consumo** para garantizar la reproducción del sistema y también para corregir paulatinamente el **desequilibrio** existente en la relación de trabajo entre empresarios y trabajadores individualmente considerados. En su raíz está la convicción de que el crecimiento económico debería tener como finalidad la **mejora de las condiciones de vida de las personas y no la mera obtención indiscriminada de beneficio**.

Así, se han venido consagrando derechos colectivos de los trabajadores como los de asociación, interlocución y negociación colectiva, reconocimiento del carácter normativo de los convenios colectivos, etc. y desarrollando mecanismos de intervención del Estado en la fijación de condiciones mínimas de trabajo y de protección social. Todo ello en convivencia (en el centro del sistema) de dos modelos con distintos acentos: el europeo continental, caracterizado por la intervención (limitada) del Estado y el anglosajón (de concepción más liberal o civilista). Aquí radica la razón de ser del Derecho de Trabajo, cuyo principio esencial es la

consideración jurídica de que **el trabajo humano no es una mercancía** más.

Este "consenso" se rompió en el plano teórico en el inicio de la década de los 70 y en la práctica con la llegada al poder de los gobiernos neoconservadores en los 80. Hasta entonces, por ejemplo, el peso de los salarios en la renta nacional en los países desarrollados (en Europa, pero también en EEUU) había sido paulatinamente creciente y (en particular en Europa) se había desarrollado el conocido como "Estado de bienestar", paradigma de las políticas redistributivas. Pero a partir de los años 80 comienza la batalla por la recuperación del excedente empresarial a costa de las rentas del salario. Las tesis neoconservadoras, han venido imponiendo para ello una progresiva desregulación de la relación jurídica del trabajo, es decir, por el regreso a la relación individual (civilista) entre el empresario y el trabajador: se ha puesto en cuestión el papel y el alcance de la negociación colectiva, se ha negado el poder de intervención del Estado en la regulación y en el control de las condiciones de trabajo o se ha atacado el papel representación colectiva de las organizaciones trabajadores.

La **definición constitucional** de nuestro sistema político como Estado social y democrático de Derecho viene a consagrar muchos de estos avances: desde la obligación de los poderes públicos de promover esos valores de progreso e igualdad y de remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, hasta el reconocimiento, entre otros, del derecho a la libertad sindical, a la negociación colectiva o a un sistema público de sanidad, de enseñanza o de seguridad social. Es decir, nuestro ordenamiento asigna al Estado un papel activo en la redistribución y en el avance hacia la igualdad. Y, al mismo tiempo, reconoce como instituciones básicas a los sindicatos de trabajadores y a las asociaciones empresariales en orden a la defensa de los intereses económicos y sociales que les son propios. No está de más recordar, en estos momentos, la importante contribución de los trabaiadores sindicatos. hasta V sus ese perseguidos, al alumbramiento del sistema de libertades que la Constitución consagró.

El progreso político y social de nuestro país desde la transición democrática no sería explicable sin el continuo ejercicio del diálogo social, de la concertación entre empresarios y

sindicatos, a menudo también con los poderes públicos. En las situaciones más difíciles, la negociación y el acuerdo en su más amplia expresión, han constituido la seña de identidad de nuestro sistema de relaciones laborales, incluso cuando en el terreno político se había abandonado la práctica del consenso. Son abundantes los ejemplos de cómo la concertación ha abordado, con todas sus contradicciones, no sólo el marco de relación de los trabajadores ocupados, sino también la extensión de derechos a los trabajadores desempleados, ya facilitando sus condiciones de empleabilidad, ya la extensión de su cobertura de prestaciones, en un ejercicio responsable y solidario de limitación reivindicativa para los ocupados. En suma, nuestro modelo ha sido perfectamente homologable, incluso con ciertas ventajas comparativas, al de los países de nuestro entorno y no es ajeno a la transformación experimentada por nuestro país, que en los últimos treinta años, no sólo se ha modernizado, sino que ha alcanzado los mayores niveles de crecimiento y de avance social de nuestra historia. A ello han contribuido las organizaciones sindicales y patronales, que aún mantienen, a pesar de todas sus discrepancias, voluntad de consenso y de acuerdo y sentido de la responsabilidad, cuyo valor no siempre se estima⁵.

Permítasenos a este respecto salir al paso de algo que se ha venido escuchando con cierta frecuencia en estos años y que aún hoy, treinta y cinco años después de la recuperación de nuestra democracia, continúa siendo enarbolado por los defensores de la desregulación. Se trata de quienes sostenían y aún sostienen que nuestra legislación laboral contiene aún reminiscencias del régimen franquista para negar el papel del Estado en las relaciones laborales o para combatir los elementos de reequilibrio de la norma laboral tildándola de "proteccionista". Quienes esto sostienen olvidan (o quieren hacer olvidar) que lo que realmente caracterizó al régimen franquista fue la brutal imposición de un sistema sin libertad de asociación, de huelga o de negociación colectiva, en el que los márgenes que se abrían eran debidos a la lucha desigual de los trabajadores y sus organizaciones clandestinas y a los mínimos impuestos por los tratados internacionales que España tenía suscritos. La legislación democrática y la práctica de las relaciones laborales que nacen de la Constitución en nada pueden recordar, al menos para quienes lo vivieron, a la negra etapa de la dictadura.

-

⁵ El reciente acuerdo de 23 de mayo sobre prórroga de la ultraactividad de los convenios colectivos, el Acuerdo Social y Económico de 2 de febrero de 2011, o incluso el firmado poco antes de la reforma, II Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2012, 2013 y 2014, son buen ejemplo de ello.

4. La ruptura del modelo de relaciones laborales.

Así, el avance del neoconservadurismo ha determinado la forma en que la globalización y la internacionalización económica se han venido desarrollando: ausencia de reglas para los actores financieros, marginación de los Estados como instrumento de redistribución y como responsables de la política económica, desguace del Estado de bienestar, ataque sistemático a las organizaciones de los trabajadores, etc. El resultado es conocido: no sólo colocan las decisiones que a todos afectan fuera del control democrático, sino que se rompen todos los equilibrios conocidos. Se alimenta además un artificial enfrentamiento entre colectivos de trabajadores: fijos y temporales, empleados y desempleados, trabajadores públicos y del sector privado, cuando es bien sabido que la responsabilidad de la comparativamente más desfavorable situación de unos trabajadores no reside en el resto, y menos en sus organizaciones representativas. Así, la puesta en cuestión de los modelos de negociación colectiva vigentes, la tendencia a la fijación individual y no colectiva de las condiciones de trabajo, la resistencia a la delimitación por los poderes públicos de condiciones de trabajo mínimas (especialmente en salario y jornada), junto con el avance de los criterios de flexibilidad contractual derivados de las nuevas formas de organización del trabajo y de relaciones entre las empresas (deslocalización, segregación de actividades, proliferación de subcontratación, crecimiento del trabajo "autónomo", etc.) colocan en revisión desde hace ya tres décadas los elementos centrales del sistema. Y, naturalmente, cobran toda su fuerza en los periodos de crisis, tras permanecer en sordina en los de expansión.

Parece haber consenso en que dos son los problemas principales del mercado laboral español, que han alcanzado toda su crudeza con la crisis: la *facilidad de destrucción del empleo* y la *alta tasa de eventualidad y precariedad* de los contratos de trabajo.

Pero, frente a lo que se sostiene, la clave para resolver el desempleo y la precariedad **no reside ni de lejos en nuestra legislación laboral**. Todos sabemos que la excesiva temporalidad tiene su raíz en la descausalización que de la misma se ha venido produciendo y en el amplísimo fraude en la contratación. Y que el

volumen de nuestro desempleo tiene su raíz coyuntural en la brutal restricción del crédito a las empresas, producto de la situación de las instituciones financieras, así como en la contracción del sector público, y su raíz estructural en las debilidades de nuestro sistema productivo en materia de conocimiento, de presencia de capital y dirección propios en sectores productivos clave, especialmente industriales, y de tamaño relativo y solvencia de las empresas. A ello se suma la actual imposibilidad de utilización de los instrumentos de política monetaria. Ninguno de estos problemas se aborda, naturalmente, por la reforma laboral. Y tampoco se abordan mediante acciones específicas de gobierno.

Cierto también que las modificaciones operadas en las relaciones económicas y en la necesidad de adaptación a los cambios en la organización de las empresas exigen actuaciones que permitan ponerse al día y modificar métodos y condiciones de trabajo. Pero los cambios normativos no van en esa dirección.

Así, debemos recordar que ya hace años se acuñó en el CES el concepto de "flexiseguridad" como "un enfoque global que beneficia a la flexibilidad de los trabajadores que deben poder adaptarse a las evoluciones del mercado laboral y conseguir sus transiciones profesionales. Del mismo modo, debe favorecer la flexibilidad de las empresas y la organización del trabajo, con el fin de responder a las necesidades de los empleadores y mejorar la conciliación entre la vida profesional y la vida familiar. Y beneficia también a la **seguridad**, para los trabajadores que deben poder sus carreras profesionales, progresar en desarrollar competencias y recibir apoyo de los sistemas de seguridad social durante los periodos de inactividad. Las estrategias de flexiguridad tienen por objeto reducir las tasas de desempleo y de pobreza en la Unión Europea (UE). Contribuyen, en particular, a facilitar la integración de los grupos más desfavorecidos en el mercado laboral (como los jóvenes, las mujeres, los trabajadores de más edad y los desempleados de larga duración)" 6 y que se basa en principios como:

• **Disposiciones contractuales flexibles y fiables**, estrategias globales de aprendizaje permanente, políticas activas del mercado laboral eficaces y sistemas de seguridad social modernos.

⁶ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 27 de junio de 2007, «Hacia los principios comunes de la flexiguridad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad» [COM(2007) 359 final - no publicada en el Diario Oficial].

- Equilibrio entre los derechos y las responsabilidades de los empleadores, los trabajadores, los solicitantes de empleo y las autoridades públicas.
- **Diálogo social** entre las autoridades públicas y los interlocutores sociales.
- Reducir la brecha abierta entre los que están dentro del mercado laboral y los que están fuera de él, para preparar las transiciones de un empleo a otro y estar protegidos mientras éstas duren y facilitar el acceso al mismo y puntos de apoyo que les permitan progresar hacia unas modalidades contractuales estables.
- Debe promoverse la flexiguridad interna (en una misma empresa), pero también la externa (de una empresa a otra). Un grado suficiente de flexibilidad en la contratación y el despido ha de ir acompañado de seguridad en las transiciones de un empleo a otro. Debe facilitarse la movilidad ascendente, así como entre el desempleo o la inactividad y el empleo. Unos lugares de trabajo de elevada calidad dirigidos por personal capaz, una buena organización del trabajo y la mejora continua de las capacidades son algunos de los objetivos.
- Su aplicación debería contribuir también a políticas presupuestarias sólidas y sostenibles desde el punto de vista financiero. Deberían perseguir, asimismo, una distribución justa de los costes y los beneficios, en particular entre las empresas, los particulares y los presupuestos públicos, prestando especial atención a la situación específica de las PYME.

Una reforma en esa dirección hubiera resultado más equilibrada y más acorde con el objetivo declarado: más empleo y de más calidad. Y hubiera otorgado un papel primordial al diálogo social, lo que no ha hecho.

De esta forma, el II Acuerdo para el Empleo y la Negociación colectiva 2012-14, firmado por sindicatos y asociaciones patronales el 25 de enero de 2012⁷, y que incluía elementos de flexibilidad, formación y moderación salarial incluido un nuevo tratamiento de las cláusulas de revisión salarial, entre otros, quedó desbordado por los contenidos de la reforma. Una nueva muestra de la incongruencia de su contenido, más atento en realidad a exigencias externas de contenido ideológico que a las necesidades reales de nuestro sistema productivo. En este sentido, la **Reforma laboral**, sustituyendo a la autonomía de las partes, se revela como una verdadera e indeseada **intervención del poder público** a favor, en este caso, de la parte más poderosa de la relación laboral.

.

⁷ BOE del 06.02.12.

El problema que se ha abordado casi exclusivamente ha sido uno que reviste menor entidad si se compara con la situación de los países de nuestro entorno, pero que ha pasado a ser prioritario y casi único: el tratamiento de la competitividad de nuestra economía se ha reducido incorrectamente a los costes salariales, convirtiéndose su disminución en el único objetivo real de la reforma laboral, a base del razonamiento equivocado de que la mera rebaja de costes ya producirá empleo por sí misma. La invocación a la flexiseguridad de la E. M. de la Ley es sólo una coartada sin contenido real⁸, adquiriendo las modificaciones normativas una vocación de continuidad que será muy difícilmente reversible. Es decir, estamos ante un verdadero cambio de modelo de relaciones laborales y no ante una mera reforma de adaptación.

En realidad se trata de la denominada "devaluación interna": ya que la existencia moneda única impide la devaluación de la moneda nacional para aumentar la competitividad, se recurre a la disminución de la renta salarial mediante la modificación normativa eliminando los elementos de garantía de la acción colectiva de los trabajadores. Se advertirá de entrada que este tipo de actuación es mucho más injusta que la devaluación de la moneda, porque no devalúa todas las rentas del país por igual, sino sólo las del trabajo. como medio de trasvase interno de rentas. Pero además, en las condiciones actuales, no es ni siguiera útil en relación empleo, ya que contribuye a poner más en riesgo las posibilidades de recuperación económica al reducir drásticamente el consumo. De esta manera, so capa de mejorar las condiciones de las empresas exportadoras, se produce una general regresión de las rentas salariales incluso en los sectores no sometidos a la competencia exterior. El problema, además, es que se trata de una devaluación interna estructural, para la que los instrumentos desregulatorios, a diferencia también de lo que sucede con las devaluaciones monetarias, no son coyunturales, sino que quedan como instrumentos normativos para el futuro, y para ser usados en cualquier situación.

No ha de negarse sin embargo que la **competitividad debe** ser un objetivo, pero ésta no se alcanza solamente disminuyendo

_

⁸ "La reforma apuesta por el equilibrio en la regulación de nuestras relaciones de trabajo: equilibrio entre la flexibilidad interna y la externa; entre la regulación de la contratación indefinida y la temporal, la de la movilidad interna en la empresa y la de los mecanismos extintivos del contrato de trabajo; entre las tutelas que operan en el contrato de trabajo y las que operan en el mercado de trabajo, etc. El objetivo es la flexiseguridad".De la E. M. de la Ley 13/2012.

a toda costa el salario, sino mejorando instalaciones (inversión productiva) y organización, así como disminuyendo los costes financieros. Sin embargo, parece que el único factor flexible es el coste salarial, que ahorra de actuar en el resto.

Así. el objetivo de la reforma en términos de "devaluación interna" ha sido y es la reducción de los salarios reales y de los demás factores del coste del trabajo, incluido el coste del despido. Una vez más, con la coartada de la creación de empleo, se procede a una brutal desregulación e invalidación de los contratos colectivos de trabajo que poco tienen que ver con el objetivo pregonado. Se dirá que es una estrategia que viene de lejos, que ha sido recurrente en todas las "reformas laborales" anteriores, para facilitar el progresivo abaratamiento del coste del factor trabajo de forma estructural, directamente facilitando el descenso nominal de los salarios; indirecta y simultáneamente actuando sobre la disminución del coste del despido para los contratos indefinidos y buscando la práctica equiparación (convergencia) del coste global del contrato indefinido con el del contrato temporal. Todo ello es cierto. Lo que ocurre es que es la primera vez que se hace mediante la puesta en cuestión del poder negocial colectivo de los trabajadores.

Los instrumentos principales para ello han sido:

- a) La modificación esencial de las reglas de la negociación colectiva: mediante la extensión del ius variandi, eliminado las limitaciones del art. 41ET; la eliminación de la ultraactividad de los convenios colectivos y la prioridad a los convenios de empresa o la generalización del descuelgue, más allá de los salarios, al conjunto de las condiciones de trabajo. La práctica eliminación del derecho a la negociación colectiva de los empleados públicos⁹ junto con la eliminación de los frutos mediante ella conseguidos a lo largo de los años, termina de completar el cuadro.
- b) La supresión de la autorización administrativa en los despidos colectivos, tras la práctica descausalización de la reforma de 2010, lo que reduce drásticamente el margen de negociación.

_

⁹ RD Ley 20/2012 de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

- c) En paralelo, las mayores facilidades para la aplicación del despido objetivo y la desaparición de los salarios de tramitación.
- d) La extensión a los empleados públicos del despido colectivo del art. 51ET exclusivamente con motivos presupuestarios.
- e) La generalización de la reducción de la indemnización del despido improcedente.
- f) La generalización de la contratación temporal sin causa a través de contrato de "emprendedores".
- g) La eliminación de los controles al fraude en los **contratos a tiempo parcial**.

Estas medidas no sólo no han venido aparejadas con la compensación de un mayor poder de intervención de los representantes sindicales o de una mayor estabilidad de los trabajadores, sino que se ha producido lo contrario. El otorgamiento de legitimación a los representantes "ad hoc" y la mayor precarización contractual debilitan enormemente a los trabajadores y a sus organizaciones. El poder de dirección del empresario se convierte en el eje central de las relaciones, de forma que, en muchos casos, la participación o la negociación son meros formulismos o trámites para la imposición de los intereses empresariales. La negociación y el acuerdo como seña de identidad de nuestro sistema de relaciones laborales queda sustituido por la decisión unilateral del empresario.

De esta forma, el instrumento de "devaluación interna" se convierte en estructural y afecta tanto a los costes del trabajo directos como a los indirectos de ingreso y de terminación del contrato. La "flexibilidad-unilateralidad" se extiende ya a todas las áreas de la relación de trabajo mediante el despojo a los trabajadores de los instrumentos esenciales de defensa colectiva. Esta es la verdadera novedad de la reforma de 2012: afecta no sólo a relación individual de trabajo, sino que alcanza al núcleo del equilibrio entre empresarios y trabajadores: la relación colectiva, que es la única equilibradora. Y lo hace no para adaptarse coyunturalmente a unas necesidades económicas o de competitividad, sino que tiene toda la vocación de permanencia, para ser usado en adelante, cotidianamente e instalado en nuestro sistema de relaciones laborales. Este es el verdadero cambio estructural de modelo, que es, con toda certeza, extremadamente agresivo, en palabras de nuestro ministro de Economía.

En ese sentido, la **reforma ha sido un "éxito rotundo"**. Los objetivos de quienes la inspiraron se han conseguido:

- a) Se ha producido un descenso generalizado de los salarios (incluso en términos nominales) y un brutal aumento de las rentas empresariales a costa de la disminución de las salariales, debido además a la pérdida de empleo. La coincidencia del fenómeno con la vigencia de la reforma puede comprobarse en las fig. 4 y 5.
- b) Los convenios colectivos pendientes de negociación se han acumulado extraordinariamente, lo que ha obligado a organizaciones sindicales y empresariales a buscar fórmulas que orillen la aplicación automática de las previsiones legales sobre ultraactividad¹⁰, aunque tal acuerdo no evitará la destrucción de múltiples marcos de negociación colectiva.

LA ECONOMÍA ESPAÑOLA Evolución del PIB 2,7 Variación trimestral (en %) 0.3 Variación anual (en %) III IV Ш Ш IV Ш IV Ш III IV Ш Ш 2010 2011 2013

Fig. 4. La depresión en España. Fuente: El País según datos INE

_

¹⁰ Acuerdo de la Comisión de Seguimiento del AENC sobre ultraactividad de los convenios colectivos. 23 de mayo de 2013, ya mencionado.

EVOLUCIÓN DE RENTAS Variación anual (en %) 6,3 5.7 **Empresariales** 2,6 Salariales -8.5II III IV III IV III IV 2008 2009 2010 2012 2011 2013

Fig.5. El trasvase de rentas en España. Fuente: El País según datos INE

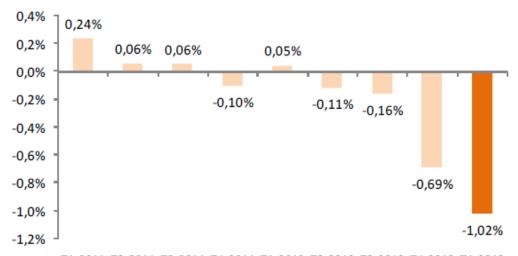
No puede decirse, sin embargo, lo mismo en cuanto a los objetivos que pretendidamente se perseguían:

a) El **empleo ha acelerado su destrucción**. Según los últimos datos EPA (primer trimestre de 2013), la ocupación baja hasta un total de 16.634.700. La tasa de variación trimestral del empleo es del -1,90% y la tasa anual del -4,58%. La ocupación disminuye en 71.400 personas en el empleo público y en 251.000 en el empleo privado. Continua, además, el descenso de la población activa, que comenzó en 2012 y se agudiza a partir de 2013 (fig. 6). La explicación reside en el retorno de emigrantes y en la emigración de españoles al extranjero, en especial de jóvenes. El desempleo supera los seis millones de trabajadores y alcanza tasas superiores al 26%, que serían mayores de mantenerse la población activa (fig. 7). El número de parados de larga duración no deja de crecer, situándose en torno a los 3 millones, con un aumento de más del 20% en el último año. El desempleo afecta en particular a los jóvenes (57%) y a los extranjeros (40%)¹¹.

-

¹¹ El reciente descenso en el paro registrado (mayo 2013), con ser un dato positivo, no resulta sin embargo significativo, a pesar de que se ha publicitado como confirmación de las virtudes de la reforma laboral. En absoluto significa un cambio de tendencia, sino que su componente estacional es muy acusada, como lo confirma que las recientes correcciones a la baja de las previsiones económicas y de empleo del Gobierno no han sido modificadas al alza a la vista del dato mensual. Según la previsión "actualizada", durante el año 2013 el crecimiento será prácticamente nulo (0,3%), el desempleo subirá hasta el 27,1% y al final de la legislatura, el desempleo será superior al momento en que comenzó (26,7%).

Evolución del total de activos, en tasa anual



T1-2011 T2-2011 T3-2011 T4-2011 T1-2012 T2-2012 T3-2012 T4-2012 T1-2013

Fig. 6. Descenso de la población activa en España. Fuente: EPA 1r. trim. 2013

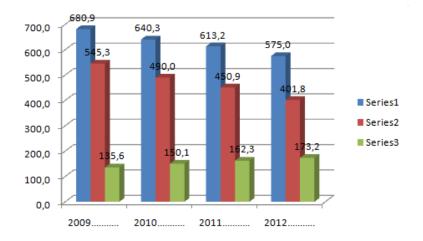


Fig. 7. Crisis y desempleo en España. Fuente: Elab. propia con datos EPA.

c) La tasa de **temporalidad en la nueva contratación ha crecido** también en el último periodo, si atendemos a los datos de modificación de contrato que ofrece el MEYSS. Cierto es que la tasa general ha ido disminuyendo porque la destrucción de empleo de contratos temporales ha sido la más importante numéricamente, pero la reposición es fundamentalmente temporal y no indefinida (fig. 8) ¹².

20

¹² En el primer trimestre de 2013, el total de asalariados con contrato indefinido baja en 118.400 y el de asalariados con contrato temporal lo hace en 194.400 (datos EPA). En cuanto al mencionado dato de mayo de paro registrado, a pesar del descenso cuantitativo, confirma dolorosamente esta tendencia: el



Serie 1: total de contratos; Serie 2: contratos temporales; Serie 3: contratos fijos.

Fig. 8. Modificaciones de contrato según el tipo en que causa alta por tipo de contrato. Fuente: Elaboración propia sobre datos MEYSS.

5. Las reformas laborales no crean empleo por sí mismas.

El resultado está a la vista. La contracción de los salarios se ha acelerado, la productividad por trabajador ha aumentado, el peso de los salarios en la renta nacional ha disminuido en favor de las rentas del capital, la negociación colectiva está estancada y sólo la proximidad de la fecha fatídica del 7 de julio próximo puede acelerarla, en condiciones, naturalmente, poco equilibradas. Al mismo tiempo, el desempleo ha crecido por la acumulación de despidos y la temporalidad ha aumentado. Es decir, son un éxito los objetivos no declarados y un fracaso los que se postulaban. El equilibrio en las relaciones laborales ha quedado roto, desplazándose a favor del empresario, en especial de los grandes, con el consecuente trasvase de rentas de asalariados a rentas del capital empresas (fig.9).

número de contratos indefinidos de mayo fue un 2,5% menos que en abril y un 24% menos con respecto al mismo mes de 2012. De ellos, además, el 21% son contratos "para emprendedores". El resto de contratos fueron temporales, que aumentan un 12,5% intermensual y un 6% anual.

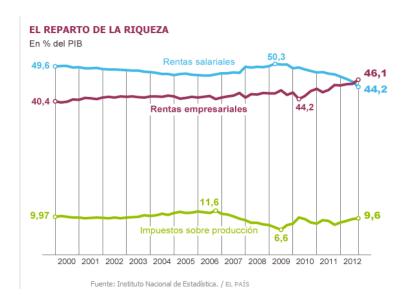


Fig. 9. La evolución de las rentas salariales y del capital. Fuente: INE

Por otra parte, como siempre ha sucedido, no han sido alterados los verdaderos elementos de rigidez del sistema en relación con la creación de empleo. Puede argüirse que la reforma ha contribuido a la "conservación" de empleo a cambio de la modificación de condiciones de trabajo o a través de los EREs de suspensión o reducción de jornada. Pero ha de saberse que los instrumentos para ello ya estaban instaurados en nuestro modelo de relaciones laborales hace muchos años, de forma pactada y conservando elementos de participación de los trabajadores en un cierto equilibrio. Figuras como el descuelgue, ahora generalizado más allá del salario, o la reducción de jornada al amparo del art. 45 ET ya existían. Acuerdos como los del sector del automóvil incluyendo concesiones salariales u organizativas a cambio de inversiones y garantía de conservación o ampliación de empleo leios V tampoco necesitaban modificaciones generalizadas de la legislación laboral¹³.

Examinemos ahora los verdaderos elementos de rigidez de nuestro sistema en relación con el empleo, medidos en función de su capacidad de respuesta a las necesidades de adaptarse a la demanda de trabajo del sistema. Si analizamos la evolución del empleo y la productividad en España en los últimos veinte años en comparación con nuestro entorno, es decir con los países de la UE, y en particular de la Eurozona, nos encontraremos con que el

-

¹³ Estos acuerdos permiten, además, poner en valor otros factores como el grado de formación o experiencia de los trabajadores, las facilidades infraestructurales del país o el propio mercado interno, y no sólo el coste de la hora trabajada.

mercado de trabajo español resulta ser, a pesar de la creencia generalizada, de los más flexibles de Europa. Así:

- La entrada en el mercado de trabajo, se ha caracterizado por su enorme flexibilidad en los momentos de crecimiento: gran incremento de la población activa y de la población empleada, incorporación masiva de las mujeres¹⁴ al mercado de trabajo y absorción de trabajadores inmigrantes¹⁵, todo ello muy por encima de los países de nuestro entorno.
- Así, junto a grandes tasas de crecimiento económico¹⁶, se ha producido en el último ciclo expansivo un enorme crecimiento del empleo. Sin embargo, la concentración en el sector construcción y en determinados servicios no ha permitido que los aumentos de la productividad, aunque importantes, tuvieran la misma dimensión.
- En los momentos de crisis, la flexibilidad de salida ha sido también espectacular¹⁷, debido sobre todo, al inicio de la crisis, a la facilidad de rescisión de contratos temporales¹⁸ y al alto grado de acuerdo en conciliación de despidos disciplinarios improcedentes y en período de consultas de los despidos colectivos. En la segunda fase de la crisis, las facilidades de la reforma lo han convertido en masivo.
- Ello ha supuesto que en los años de crisis, el aumento en España de la productividad global del sistema (producto del drástico descenso del empleo, aunque no sólo) haya superado la media de los países del entorno y, de la misma manera, la productividad por empleado y por hora trabajada hayan aumentado también espectacularmente. Según muestra el Informe

¹⁴ La tasa de crecimiento del empleo global y la correspondiente a mujeres se han mantenido con valores superiores al triple de las correspondientes a los países UE (tanto si se toma UE-27 como UE-15 como los países del euro) durante el periodo 1995-2008, según datos EUROSTAT.

¹⁵ España ha multiplicado por nueve el número de extranjeros entre 1998 y 2009, el mayor crecimiento de Europa, pasando de 600.000 a 5.600.000, y situándose por encima de Francia, Italia y Reino Unido. Sólo Alemania aventaja hoy a España, con 7.200.000. (EUROSTAT).

¹⁶ El incremento del PIB per cápita en España entre los años 1996 y 2009 fue del 15%, mientras que en la UE-16 decreció el 5% (EUROSTAT).

¹⁷ Según también datos EUROSTAT, el decrecimiento del empleo en España en el año 2009, primero en el que se produce descenso, es de 6,6% frente al 1,8 de media en los países UE.

¹⁸ No se olvide que, por ejemplo, en los sectores mencionados (construcción y servicios) la contratación temporal es la más frecuente.

2012 del propio Banco de España, los costes laborales en España han descendido vertiginosamente, en valor absoluto y en comparación con la UE, en particular a partir del año 2012, coincidiendo con la Reforma Laboral (fig. 10 y 11).

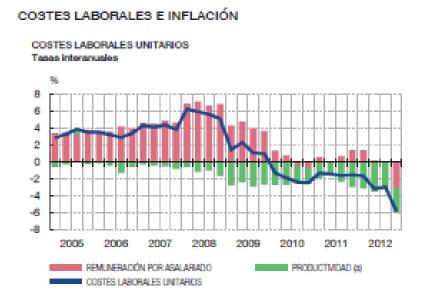


Fig. 10 El coste del trabajo en España. Fuente: Banco de España.

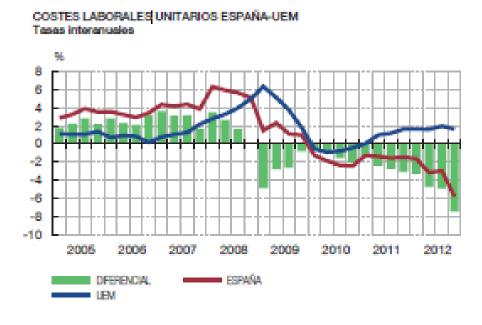


Fig. 11. Crecimiento de los costes laborales en España en relación con UE. Fuente: Banco de España.

 La mayor rigidez se presenta, como es sabido, en el acceso al empleo en momentos de crisis. embargo, nada indica que la dificultad de creación de empleo de nuestra economía en momentos de crisis se deba al coste inmediato del factor trabajo, ya que es conocido que continúa siendo perfectamente competitivo en relación con los países de nuestro entorno: nuestros costes salariales por hora se han venido situando al nivel de los dos tercios de la media de la Eurozona y se comportan con una menor tasa de crecimiento¹⁹. El mapa que se reproduce en la fig.12 muestra cómo España es el país con menor crecimiento del coste del trabajo entre 2008 y 2012 de toda su área.

Es decir, que la recuperación económica no va a llegar de la mano de la precarización de las condiciones de trabajo ni del descenso de los salarios, que son ya enormemente competitivos con respecto a los países del entorno, como muestra el sostenimiento de las exportaciones a lo largo de la crisis, desde antes de la reforma laboral. El problema es nuestro mercado interno, tanto privado como público. El publicitado superávit comercial del mes de marzo de 2013 se debe, desgraciadamente, al brutal descenso de las importaciones, producto de la contracción del mercado interno²⁰.

_

¹⁹ Y en torno a la mitad de los de Francia o Alemania. Según EUROSTAT, en el año **2012**, los costes más altos se registraron en Suecia (39 euros), Dinamarca (38,1), Bélgica (37,2), Luxemburgo (34,6) y Francia (34,2), frente a los más bajos de Bulgaria (3,7), Rumanía (4,4), Lituania (5,8) y Letonia (6). España se situó por debajo de la media comunitaria con un coste de 21 euros, en torno a un tercio menos que grandes países http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/graph.do?tab=graph&plugin=1&pcode=teilm100&language=fr&tool box=data. También según EUROSTAT, entre los Estados miembros para los que están disponibles datos de variación del coste laboral por hora, para el cuarto trimestre de 2012, los mayores aumentos anuales de los costes laborales por hora para el conjunto de la economía se registraron en Rumanía (7,6%) y Estonia (6,7%), y el menor en Chipre y Malta (ambos 0,5%) e Italia (0,6%). Las mayores disminuciones registraron en España (-3.4%)Eslovenia $\underline{http://translate.google.com/translate?hl=es\&sl=en\&tl=es\&u=http\%3A\%2F\%2Fepp.eurostat.ec.europa.eu}$ %2Fcache%2FITY_PUBLIC%2F3-15032013-BP%2FEN%2F3-15032013-BP-EN.PDF

²⁰ En el mes de marzo de 2013, las ventas al exterior crecieron un 2%, pero las importaciones se desplomaron un 15% interanual.

Indice du coût de la main-d'oeuvre Indice (2008 = 100) et variation en pourcentage - 2012Q4 Indice, 2008=100 (SWDA)Indice, 2008=100 (SWDA)

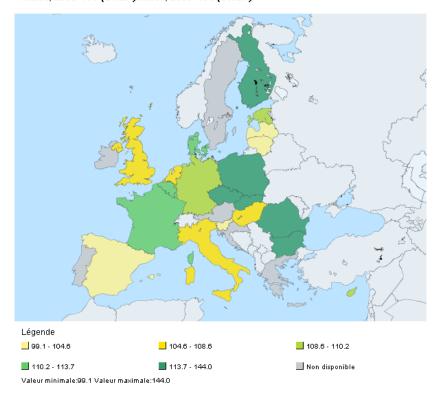


Fig. 12. España y UE: el crecimiento de los costes salariales. Fuente: EUROSTAT.

La terquedad de los hechos, pero también el convencimiento de nuestros gobernantes de que en nada influyen en la creación de empleo las políticas de austeridad y de devaluación interna (más bien selectiva, como hemos dicho) se muestra claramente en las recientes previsiones gubernamentales (fig. 13)

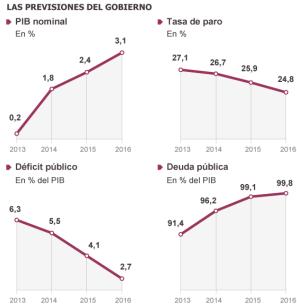


Fig.13. Previsiones macroeconómicas del Gobierno. Abril 2013

6. <u>Los obstáculos para la recuperación del empleo en</u> España.

El obstáculo fundamental para la recuperación del empleo no tiene, por lo tanto, su origen en una pretendida "*rigidez*" del sistema contractual, ya que se ha mostrado como el más flexible de la UE, ni siquiera en el coste comparativo del factor trabajo²¹, sino más bien en ciertos problemas de la estructura económica española y en la forma en que se han manifestado las consecuencias de la crisis actual.

Si en España el impacto en el empleo ha sido especialmente duro, se debe tanto al **modelo de crecimiento** de los guince años anteriores a la crisis, con un excesivo peso del sector construcción, como a la estructura de nuestra economía, que cuenta tradicionalmente con déficits importantes materia conocimiento y, sobre todo, de presencia de capital y dirección propios en sectores productivos clave, en particular industriales, sectores que además han sufrido un paulatino declive, agudizado por la crisis. La tendencia al abandono de la actividad industrial, que dio comienzo en los años ochenta en torno al desmantelamiento de sectores enteros, ha continuado después. Se observa, sin embargo, que la existencia de un entramado industrial potente es la clave para abordar la actual crisis, como demuestran, cada uno en su escala, los casos de Alemania o el País Vasco.

Existe además un problema añadido: la **atomización de nuestras empresas**, de un tamaño medio inferior a la media de nuestro entorno, producto de una alocada carrera por la desagregación productiva, proliferando empresas descapitalizadas y masas de falsos autónomos que no pueden sobrevivir a causa de su propia debilidad, de su falta de masa crítica para la creación y aplicación del conocimiento, de su exclusiva dependencia de uno o contados clientes y de su imposibilidad de financiación cuando, como en estos momentos, se mira con lupa su grado de solvencia

-

²¹ A no ser que, como algunos pretenden, nuestro término de comparación en salario y condiciones de trabajo sean los países del Extremo Oriente. En realidad el paradigma de la "no intervención", de la desindicalización y del libre juego de mercado en la determinación de los salarios es la situación de países como Bangla-Desh, ahora puesta crudamente al descubierto con motivo del brutal accidente de trabajo producido por la falta absoluta de control gubernamental en las condiciones de trabajo. http://www.elmundo.es/elmundo/2013/04/25/internacional/1366885756.html

real. En este sentido, pensar que la proliferación de "emprendedores" (no "empresarios") puede permitir el autoempleo de forma masiva, puede ser un nuevo espejismo, al favorecer, ahora ya incluso con beneficios fiscales y de seguridad social, no la creación de nueva actividad, sino un nuevo impulso a la transformación de trabajo por cuenta ajena en falso trabajo por cuenta propia.

Un tercer factor puede explicar la enorme aceleración producida en el desempleo en el último año: la **expulsión masiva de trabajadores públicos**, que promete continuar. Recientemente el propio presidente del Gobierno alardeaba de que en los últimos 18 meses, se han perdido 375.000 empleos públicos en España (fig.14) y una nueva oleada se anuncia con las medidas para la reforma de las administraciones públicas.

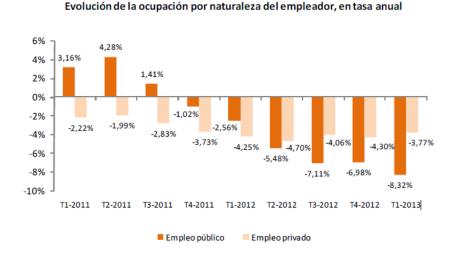


Fig. 14: La destrucción de empleo público en España. Fuente: EPA 1r. trim. 2013.

Frente a lo que los neoconservadores reclaman, la realidad es que el empleo público en España se sitúa muy por debajo de la media de la OCDE y de la UE (fig.14). Los necesarios ajustes por eliminación de duplicidades o por reasignación de funciones nada tienen que ver con la masiva pérdida de empleo en actividades de educación, sanidad, servicios sociales o investigación, que son precisamente los viveros de empleo en una sociedad desarrollada. En realidad, estos ajustes ni responden a exigencias relacionadas con el déficit, ni mucho menos a que los trabajadores sean innecesarios. Responden por el contrario al brutal ataque al papel

del Estado en la redistribución y al objetivo de la degradación de los servicios públicos que permita su privatización²².

Si estos son elementos estructurales de nuestro sistema productivo, desde la adopción de las políticas de "austeridad", se añade **un nuevo elemento** en estos momentos determinante: la falta de crecimiento se relaciona directamente con brutal descenso del **consumo interno** que tiene un doble origen: la disminución de la renta disponible (salarios) y los recortes al gasto público corriente y a la inversión pública. Estamos ante el círculo vicioso de la depresión, del que sólo es posible salir con instrumentos de "política económica", no sometiéndose a los mercados ni profundizando en la eliminación de la norma laboral.

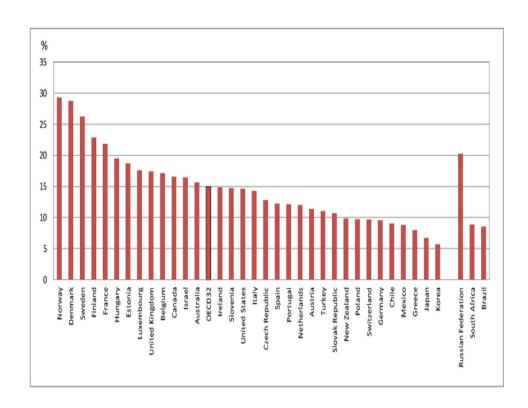


Fig. 14. La tasa de empleo público OCDE. Fuente: OCDE

Por eso, las últimas propuestas del Gobernador del Banco de España²³ recomendando la **contratación por debajo del salario**

²² Como siempre, la avanzadilla la constituye la Generalitat de Catalunya. Es recomendable la lectura del documento "*Informe de la Comisió de Experts per a la reforma de l'Administración pùblica y del sector pùblic*". Esta comisión asesora del president, está constituida por Ordre GRI/29/2013 de 18 de febrero. El documento puede encontrarse en

http://www20.gencat.cat/docs/governacio/Informacio Departamental/Documents/Actualitat/Arxius/InfoComRefAAPPdef.pdf

mínimo (es decir, la derogación en la práctica del concepto de salario mínimo legal) sólo pueden explicarse nuevamente bajo el prisma ideológico, como un paso más hacia la absoluta desaparición de cualquier derecho laboral. La advertencia de la OIT en su informe anual sobre el empleo de que las bajadas de salarios y la pérdida de poder adquisitivo de los trabajadores amenazan con profundizar aun más la crisis en España no deja de ser significativa.

Habrá también que abordar un segundo problema, relativo al rápido deterioro de la calidad del empleo en España. No se trata solo de los bajos salarios, sino de la generalización del empleo temporal y precario, fenómeno en absoluto nuevo, y que viene de la ya lejana descausalización iniciada con el contrato temporal de fomento de empleo²⁴ (1982), creciente hasta final de siglo y atemperada posteriormente en la etapa de crecimiento²⁵. El debate recientemente abierto sobre el denominado "contrato único" o los manifiesto "minijobs" pone de que el objetivo descausalización absoluta, tanto del ingreso como de la terminación del contrato, lo que en realidad conduciría a que todos los contratos de trabajo tuvieran la consideración de temporales, a cambio de una mínima indemnización.

Como hemos señalado antes, en materia laboral, no estamos ante "recortes" sino ante eliminación de derechos

7. Un nuevo marco, también para la actuación inspectora.

Es función de la Inspección de Trabajo y S. Social, entre otras, el control del cumplimiento de la normativa laboral y de Seguridad Social.

En la medida que la normativa laboral va modificándose, el papel de la Inspección varía también, en un sentido restrictivo. En primer lugar, porque hay *menos normas a controlar*²⁶: el supuesto

²³ Por cierto, que de la lectura de su informe anual 2012, se desprende que el único factor de "éxito" relevante es precisamente el descenso de los salarios.

²⁴ RD 1445/1982 de 25 de junio, por el que se regulan diversas medidas de fomento del empleo.

²⁵ Mediante los mecanismo de conversión de contratos, bonificados o no.

²⁶ En realidad, la retirada de la Inspeccion de Trabajo y S. Social del control de la normativa propiamente laboral (condiciones de trabajo) es antigua y progresiva. No sólo responde a las sucesivas oleadas de desregulación sino también el desentendimiento en la práctica del control de la mayoría de

más resaltable, aunque no único, es la desaparición de la autorización administrativa para el despido colectivo, que, en un ejercicio de voluntarismo, ha conducido a instrucciones que pretende superar el papel de mero notario del procedimiento que la Ley otorga a la ITSS. No resulta fácil el papel de los inspectores en estos procedimientos, en los que han desaparecido prácticamente todos los instrumentos típicos de la acción inspectora, salvo la identificación de supuestos de dolo o fraude, pero con mayor dificultad dada la falta de garantía de acceso a la documentación e información necesarias.

Pero, en segundo lugar, porque determinadas modificaciones legislativas impiden en la práctica la actuación inspectora. Es el caso de la supresión de limitaciones al trabajo extraordinario en los contratos a tiempo parcial, fuente inagotable de incumplimientos en materia laboral y de fraude en la contratación. El crecimiento de este tipo de contratos en el último periodo responde en gran parte a la sustitución de contratos indefinidos. Las progresivas facilidades de flexibilización en el horario de trabajo que se añaden hacen imposible el control de una de las mayores fuentes de fraude de trabajo no declarado (el sector de la hostelería es el mejor ejemplo). En este sentido, los datos de la EPA referidos a horas realizadas. extraordinarias no necesariamente abonadas cotizadas, crecientes a partir de la reforma, no hacen sino confirmarlo.

Resulta curioso en este sentido que, atendiendo a las voces que se alzaron en su día, se corrigió afortunadamente otra de las fuentes de fraude que abría la reforma, como es el caso de los expedientes de reducción de jornada, estableciendo la comunicación previa del empresario del horario de trabajo efectivamente realizado. Sin embargo, no se ha corregido la regulación de los contratos a tiempo parcial. Quizás porque en el primer caso están en juego prestaciones y no en el segundo.

Con ello podemos entrar a valorar el impacto en el trabajo inspector de la Ley 13/2012, de de 26 de diciembre, de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social.

incumplimientos en este ámbito, a lo que no es tampoco ajena la tendencia impulsada a la desviación de asuntos (por ejemplo en materia salarial) a la jurisdicción.

UPIT fue consultada por la D. Gral. como organización representativa de los inspectores de Trabajo y S. Social. No lo fue en relación con las modificaciones al Código Penal.

A nuestro juicio fue una experiencia positiva, aunque limitada. Alguna de nuestras propuestas encontró eco, dentro de las posibilidades de nuestro interlocutor. Así, se comienza a distinguir entre el concepto de *economía sumergida* o *empleo irregular* y el de *trabajo* y salario no declarado²⁷. Esta confusión no es neutral, porque sitúa automáticamente el conjunto del problema en la falta de alta de los trabajadores o en el fraude en la percepción de una prestación, como de hecho aparece interesadamente ante la opinión. No acotar el problema desvía la atención y crea frustración. De hecho, la labor de la ITSS ha sido y es muy útil para combatir el fraude (dentro de las limitaciones de los medios con que cuenta), pero no está a su alcance solucionar la vertiente fiscal, que es la más importante.

Mantener esta confusión permite colocar a la relación individual trabajador-empresario y al sistema de inspección como responsables únicos de la existencia de la economía sumergida. En ese sentido, hablar del 20% de economía sumergida identificándolo con que el 20% de los trabajadores que de hecho trabajan no constan de alta en S. Social es tan falso y peligroso como decir que en realidad no existe desempleo en España o que todos los perceptores de prestación la simultanean con el trabajo¹.

Tampoco es riguroso, aunque suponga un avance, hablar de "empleo irregular" en relación con el fraude a la S. Social, puesto que tal expresión se refiere a cualquiera de las irregularidades que pueden producirse en la relación laboral (desde el empleo de extranjeros sin permiso de trabajo, que no pueden ser afiliados al sistema¹, el empleo de menores o los trabajos marginales, hasta la prestación en condiciones de trabajo inferiores a las establecidas en la normativa laboral y el convenio colectivo), y que no necesariamente pueden combatirse como fraude a la S. Social.

-

²⁷ Esta expresión incorpora sobre todo **la vertiente fiscal**, que no corresponde en absoluto al ámbito de lo laboral. Así, no pagar IVA en una transacción o no declarar a efectos fiscales una actividad (a veces ilegal) o los beneficios obtenidos con ella no tiene por qué afectar necesariamente a los derechos de los trabajadores que prestan el servicio o fabrican el producto ni tampoco al sistema de S. Social, ya que estos pueden estar encuadrados debidamente, dados de alta y abonar la empresa las cotizaciones correspondientes, mientras que ésta no cumple sus obligaciones fiscales.

Por eso insistimos en que, a efectos de Seguridad Social, ese concepto debe desaparecer y ser sustituido por el más preciso y adecuado "trabajo y salario no declarados". Y con esto ya hay bastante faena para su control y vigilancia, sin pretender lo que corresponde a otros ámbitos.

También se ha **facilitado la actuación inspectora**, en particular en los casos de expedientes complejos, al ampliar los plazos para su tramitación o al precisar la obligación de aportación de datos en soporte informático tratable.

Se han **endurecido las sanciones** por falta de alta (nosotros propusimos que se calificara como in fracción muy grave) y se ha extendido a tres años la prescripción de la **responsabilidad solidaria** a las empresas principales en materia de cotizaciones de S. Social (aunque no se ha extendido a las deudas salariales), aplicando una vez más un distinto criterio para el derecho individual del trabajador. De igual manera, no nos parece justificada la limitación, en cuanto a las sanciones **accesorias**, que beneficia a las grandes empresas frente a las pequeñas.

En todo caso, y a pesar de reconocer que la norma supone un cierto avance, echamos de menos un enfoque distinto: En realidad, el proyecto no responde a su título. El fraude a la seguridad social tiene dos vertientes principales del lado de los ingresos: la falta de alta y las diferencias de cotización (parte de salario indebidamente excluido de las bases de cotización).

Pues bien, el proyecto no se refiere a éstas últimas, que tienen una enorme importancia económica para el sistema y para las prestaciones de los trabajadores, y en las que se encuentra una parte de la economía sumergida (ahora sí) solapada con el fraude fiscal. Y esto no es gratuito. En realidad, la modificación del ET que facilita el descuelgue o la inaplicación de convenios colectivos, así como las facilidades para la modificación a la baia de salarios convenidos es un boquete infracotización difícilmente controlable por los mecanismos de inspección. Igualmente sucede, como se ha dicho, con las increíbles facilidades para la realización de horas extraordinarias en contratos a tiempo parcial, cuya ausencia de control favorece la no declaración de los salarios correspondientes, ocultándolos en dietas u otros conceptos excluidos o directamente su abono fuera

del recibo de salarios. Las **primeras medidas antifraude** deberían ser la **derogación de estas recientes modificaciones** legales. Curiosamente, constituyen la parte de fraude que afecta **negativamente a las prestaciones de los trabajadores**.

Y en relación a las **faltas de alta**, el hincapié se coloca en las **"instantáneas"** o puntuales (el día de la comprobación) y no en otro de los problemas más habituales y olvidados en materia de S. Social, como es el de la existencia de **falsos autónomos** o la persistencia de las "**empresas de servicios**", en realidad falsas ETT que esquivan todos los derechos, incluidos los de seguridad social²⁸, de los trabajadores. Quizás lo que ocurre es que, también en este caso se trata de derechos de los trabajadores, en oposición al objetivo primordial de abaratar el coste del trabajo.

Por esta vía descienden significativamente los ingresos del sistema. No sólo por la merma de las **cotizaciones que no se relacionan con el salario real**, sino por vías abiertas en la legislación para la "excepción" de sectores enteros. Debería derogarse, por ejemplo, la "*enmienda Molins*" (art. 1.3 g) ET referida a transportistas)²⁹. Pero también las increíbles excepciones de los despachos de **abogados** o para los profesionales **sanitarios**³⁰, todas ellas fuentes de "fraude legal" masivo.

Tampoco pueden olvidarse normas que favorecen el fraude o que limitan la acción inspectora y que no se derogan, como son las

-

²⁸ Aplicándose sistemáticamente salarios y bases de cotización inferiores a las debidas.

²⁹ "A tales efectos se entenderá **excluida del ámbito laboral** la actividad de las personas prestadoras del servicio de transporte al amparo de autorizaciones administrativas de las que sean titulares, realizada mediante el correspondiente precio, con vehículos comerciales de servicio público cuya propiedad o poder directo de disposición ostenten, aun cuando dichos servicios se realicen de forma continuada para un mismo cargador o comercializador"

³⁰ La D.A. 15 de la Ley 27/2009 de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas permite que el personal que tiene la condición de estatutario y presta servicios en el SNS, es decir, en los servicios de salud de las CCAA o en los centros dependientes del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria del SNS, se pluriempleen en el sector privado sin coste de S. Social para las empresas al permitir que lo hagan como autónomos, mediante su afiliación a la Mutua del Colegio por coste de unos 100 euros/mes a pagar por los trabajadores. De esta manera, y con independencia de que sea o no correcto su pluriempleo, el SNS abona cotización completa por sus sanitarios pudiendo abonar solo la parte proporcional que les correspondiera por pluriempleo. Muchos millones de euros se podrían ahorrar al sistema por esta vía impidiendo al mismo tiempo la competencia desleal de las privadas. Esta disposición se introdujo por presiones del Colegio de médicos (que responde como es sabido a los interese de la privadas) y del M. de Sanidad como reacción a las actuaciones inspectoras en el sector, para impedirlas. En estos momentos asistimos a nuevas presiones para que la ITSS no pueda seguir actuando en relación con los sanitarios que no trabajan en el SNS y que, figurando como autónomos, son en realidad trabajadores por cuenta ajena.

especialidades para la comunicación de alta en el Régimen Especial Agrario³¹

Habría también que reflexionar sobre el papel de la **representación sindical** en el control de las altas en s. Social de los trabajadores, ya que la inmensa mayoría de tales infracciones se producen en empresas que carecen de ella.

De forma más global, la estabilidad del sistema de S. Social ha de descansar en la estabilidad del empleo. La pérdida de empleo y la carrera por la máxima inestabilidad en el empleo y en el salario son las verdaderas amenazas del sistema. Eso no significa que no se combata el fraude, por cierto, como se viene haciendo desde hace mucho tiempo. Ni que no se haga mejor y con más instrumentos, desde luego (y por eso hay algunas de las medidas propuestas que consideramos positivas). El problema es que no puede presentarse un proyecto como éste como la solución a los problemas de la estabilidad del sistema de S. Social, cuando es parcial e insuficiente. Llama la atención que

Más aún, el proyecto rezuma una idea equivocada e injusta: el fraude a la S. Social se centra en los trabajadores que abusan de las prestaciones. Claro que hay que evitar el fraude a las prestaciones, pero sabiendo que no hay trabajador que pueda abusar de las prestaciones si el empresario comunica su alta, como es su obligación: en ese momento deja de percibirlas automáticamente.

En este sentido, la tipificación introducida en el art. 307.ter del C. Penal para los trabajadores, con independencia de la cuantía del fraude en la percepción de prestaciones es desproporcionada, discriminatoria e injusta. Las altas penas previstas no se compadecen con la gravedad de los hechos, para los que la sanción administrativa es suficiente. El reproche penal, que ha de reservarse a incumplimientos de especial gravedad, en el caso de las empresas ficticias, ha de centrarse en quienes las organizan, no en quienes, en situación muchas veces de necesidad³², han recurrido a ellas para obtener un permiso de trabajo, un crédito o incluso una prestación. Puede que surtan los

³² Y más tras los continuos recortes a las condiciones para acceder a prestaciones de subsidio de desempleados.

³¹ Hasta las doce de la mañana del día del inicio del trabajo. Es decir, que no se obtendrá ningún resultado inspector en los casos en que las actuaciones se produzcan antes de mediodía (¡!).

efectos propagandísticos deseados las noticias, que comienzan a ser habituales, de que cientos de trabajadores han sido detenidos en redadas policiales por estos hechos, pero la buena noticia sería que los responsables y organizadores lo hayan sido, cuando normalmente son los que están en paradero desconocido. Buena muestra de las dificultades prácticas de aplicación de este precepto es la demorada publicación de los criterios de aplicación por parte del propio Ministerio.

Además, la mayoría del fraude no está ahí, sino en las altas comunicadas, no necesariamente de trabajadores prestación, y, como se ha dicho, en las diferencias de cotización. Más allá, el combate contra las mafias organizadas para el fraude, han de combatirse vía penal, pero no sólo con nuevos artículos en el Código, sino con medios para su investigación y persecución. Incluso sería hora de plantear modificaciones en la legislación societaria que permitieran, por ejemplo, evitar la falta de transparencia actual en las compraventas de participaciones sociales en las sociedades limitadas y facilitaran la exigencia responsabilidad de socios de administradores V específicamente en las deudas al Estado (S. Hacienda)³³. Otra de las medidas que pueden proponerse en evitación de fraude es la obligación de pago de todos los salarios mediante transferencia bancaria.

La expresión más acabada de la mentalidad con que el proyecto se redacta es la "innovadora" definición del Estado de Derecho con que nos regala³⁴. Los conceptos de "solidaridad" y "firmeza" no se corresponden con los que constitucionalmente definen un Estado Social y de Derecho. Las bases del Estado Social y de Derecho son, por el contrario, la garantía por los poderes públicos del ejercicio de los derechos reconocidos legal y constitucionalmente y el respeto de la ley. No es cuestión de "firmeza" sino de correcto cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en sus competencias de control y vigilancia

³³ Es bien conocido que el mayor importe del fraude se sitúa en las cotizaciones dejadas de abonar por empresas que cierran (y vuelven a abrir en muchas ocasiones). La identificación de los casos de exigencia de responsabilidad solidaria por sucesión (que se realiza en la ITSS) es siempre lenta y laboriosa

³⁴Ver párrafo final del apartado II de la E. M.: "Un Estado de Derecho y Social (sic) avanzado como es España supone solidaridad y firmeza a la vez. Solidaridad ante determinadas contingencias como el desempleo o la jubilación y con aquellas personas que atraviesan situaciones de necesidad social. Firmeza con quienes no cumplen las obligaciones definidas legalmente y que afectan tan negativamente la convivencia social. Solidaridad y firmeza constituyen la mejor forma de preservar plenamente los derechos laborales y sociales reconocidos en nuestra Constitución y en las leyes y que constituyen la esencia de nuestro Estado del Bienestar"

y en la prestación de los servicios públicos. Tampoco es cuestión de "solidaridad", sino de "equitativa distribución de la renta regional y personal" (ex art. 40CE). No se trata de castigar a los ciudadanos díscolos, sino sencillamente de hacer cumplir la ley a todos por igual. No se trata de beneficencia ni de ejercicio voluntario de la solidaridad, sino de derechos reconocidos que el Estado ha de proteger. No se trata de desviar la atención de las dificultades del sistema hacia el fraude en la prestación sino también hacia el fraude en los ingresos.

Cierto es que hay que combatir la permisividad social (si es que existe) en relación con el fraude en las prestaciones. Pero se nos antoja que lo que habría que combatir en primer lugar es la permisividad social y, nos atrevemos a decir, institucional, con quienes al emplear a los trabajadores, actúan como si eso les eximiera de hacerlo en las condiciones legalmente establecidas, pensando que con "dar" un empleo ya tiene suficiente y que las condiciones de trabajo las puede establecer a su antojo.

Finalmente, se echa de menos en el proyecto un plan de **mejora de la organización inspectora** e **incremento de medios**, lo que le convierte en un ejercicio meramente voluntarista que, por si solo no garantiza una incidencia real sobre el fraude. Es bueno recordar, por ejemplo, que la ITSS no cuenta con un apoyo de expertos informáticos para el tratamiento de los datos de S. Social, debiendo ser los propios inspectores y subinspectores quienes realicen todas las operaciones, a menudo de forma voluntarista, con la consiguiente pérdida de eficiencia en su trabajo y, en consecuencia, en el sistema.

Barcelona, junio 2013.