

Flexibilidad laboral y creación de empleo

Por Victorino ORTEGA

I. Una palabra mágica: Flexibilidad

Hubo un tiempo en que la "flexibilidad de plantillas" fue un arma arrojada entre representantes de la CEOE y de los Sindicatos obreros. Lo que pretenden los empresarios, decían los sindicalistas obreros, es el "despido libre" y "gratuito". Pero ahora el término "flexibilidad" aplicado a las relaciones laborales o, si se prefiere, al actual funcionamiento del mercado de trabajo, reviste una doble novedad.

En primer lugar, en el momento presente no sólo hablan de "flexibilidad laboral" los representantes de los patronos y los representantes de los trabajadores, sino que el propio Gobierno socialista se muestra partidario de una mayor flexibilización de las relaciones laborales. Y en segundo lugar, parece que se va imponiendo la tesis de José María Cuevas, presidente de la CEOE, de que la flexibilidad laboral crea empleo. En este sentido decimos que "flexibilidad" se ha convertido hoy en una palabra mágica.

El día 22 de octubre en un acto organizado por la Asociación para el Progreso de la Dirección (APD) decía el ministro de Economía y Hacienda, ante varios centenares de empresarios que "al Gobierno no le va a temblar la mano en llevar el proceso de flexibilización hacia adelante". Se refería a la voluntad gubernamental de flexibilizar los mercados de trabajo y de capitales, y en definitiva, a las 24 medidas de flexibilización que el Gobierno dice tener en estudio.

Tres días antes el propio presidente del Gobierno, Felipe González, se pronunciaba sobre la flexibilidad del mercado de trabajo con la habilidad que le caracteriza, en los siguientes términos:

"... Quiero subrayar que la flexibilidad del mercado de trabajo es una de las condiciones, pero no la única, para asegurar el desarrollo a largo plazo. La flexibilidad del mercado de trabajo implica una disponibilidad hacia la movilidad interna y externa en las empresas..., un mayor protagonismo de los agentes sociales, sindicatos y organismos patronales y un menor intervencionismo del Estado.

Como el propio Solchaga se ha encargado de señalar, la flexibilidad puede mejorar hasta tanto que no implique una desprotección real de los trabajadores..."(1).

(1) Cfr. PEDRO J. RAMIREZ, *La dosis de cambio es suficiente*. Declaraciones de Felipe González a "Diario 16", el 19 de octubre de 1986.

De esta declaración del presidente del Gobierno conviene subrayar la voluntad gubernamental de flexibilizar el mercado de trabajo, pero con una condición que a corto plazo difícilmente se va a cumplir: si la patronal y los sindicatos logran ponerse de acuerdo.

Hay que decir también que la opinión del Gobierno que preside Felipe González no es tan unánime en este punto, como a primera vista pudiera parecer. La prueba la tenemos en la afirmación del nuevo ministro de Trabajo y Seguridad Social, Manuel Chaves, recién nombrado. "En cuanto a la flexibilidad del mercado de trabajo —declaró Manuel Chaves— mi opinión, como ministro, es que *la actual legislación y la normativa sobre contratación es lo suficientemente holgada para los empresarios*. Cuando se habla de flexibilidad de plantillas hay que explicar qué se entiende por flexibilidad" (2).

Hay que reconocer que Manuel Chaves hizo esta declaración más como miembro que era todavía de la Comisión Ejecutiva de UGT, que como miembro del Gobierno de Felipe González. Digo esto porque la opinión de M. Chaves coincide con la del secretario de la UGT, Nicolás Redondo, quien ante las declaraciones de Carlos Solchaga y de Felipe González pidió públicamente que los miembros del Gobierno "*expliquen lo que entienden por flexibilidad*". Y anunció "graves convulsiones sociales" si el Gobierno entiende por flexibilidad la implantación de una política económica como la de *Margaret Thatcher*, en Gran Bretaña, o de *Jacques Chirac* en Francia (3).

II. ¿De qué flexibilidad se trata?

A juzgar por la polémica mantenida el verano pasado entre el presidente de la CEOE, José María Cuevas, y el líder de la UGT, José María Zufiaur, la flexibilidad que piden los empresarios consisten en que no sea un funcionario de la Administración quien decida si a una empresa le sobra o le falta mano de obra. Según el presidente de la CEOE, ésta y sus organizaciones piden, en concreto:

"la sustitución de la actual autorización administrativa de carácter previo que es necesaria para los expedientes de regulación de empleo motivados por causas tecnológicas, económicas o de fuerza mayor, por un sistema distinto de garantías jurídicas para los trabajadores, que es el mismo que ya existe en los demás países de la Comunidad Económica Europea y que permite la supervivencia de las empresas en momentos de crisis. En otras palabras, que no sea un funcionario de la Administración quien decida si a una empresa le sobra personal, como no decide tampoco si a una empresa le hacen falta trabajadores"(4).

(2) Cfr. RODOLFO SERRANO, *Declaraciones del nuevo ministro de Trabajo y Seguridad Social*, "El País", 4 de agosto de 1986.

(3) El secretario de CC.OO., Marcelino Camacho fue más explícito: "con sus manifestaciones de flexibilidad y liberalización del mercado de trabajo, el ministro de Economía, Carlos Solchaga, ha declarado la guerra a los trabajadores".

(4) Cfr. JOSE MARIA CUEVAS, *La demagogia del despido libre* (I), en "ABC", del 27 de agosto de 1986.

De lo que se trata, en concreto, es de la modificación del artículo 51 del Estatuto de los Trabajadores que trata de la extinción de las relaciones de trabajo por causas tecnológicas o económicas y fuerza mayor. Es decir, de la regulación de los tradicionalmente calificados de "expedientes de crisis" y, en definitiva, de los despidos colectivos (5). Modificación que se ha de realizar en conformidad con la Directiva del Consejo de las Comunidades Europeas, de 17 de marzo de 1975, referente al acercamiento de las legislaciones de los Estados miembros relativas a los despidos colectivos (75/129/CEE).

Esta homologación de nuestra legislación laboral a la normativa común de la CEE nace, no sólo del hecho de que España ha ingresado en la CEE, sino del compromiso adquirido por el Gobierno, UGT y CEOE al firmar el "Acuerdo Económico y Social" (AES) en 1984 (6). En todo caso, como ha señalado un experto, "conviene resaltar que la gran diferencia entre la regulación (de los despidos colectivos) del Estatuto y la Directiva europea, consiste en que ésta no atribuye a la Autoridad laboral la facultad de decisión, sino, solamente, la posibilidad de ampliar el plazo de consultas" (7).

Nos alegra saber que la CEOE cuando pide mayor flexibilidad para el mercado de trabajo, lo hace precisando que no se trata del "despido libre", es decir absolutamente libre o "abusivo" y prácticamente "gratuito". Porque como escribe el presidente de la CEOE el despido seguirá siendo "razonado, motivado, preavisado, indemnizado y sometido a los Tribunales". Lo que ahora se pide es que cualquier decisión que tomen los empresarios de despedir colectivamente, deje de estar sometida a la *decisión administrativa* que establece el artículo 51 del ET y quede sometida al criterio de los sindicatos y de los Tribunales de Justicia.

Sin embargo, el señor J. M. Cuevas y los miembros de la CEOE con él tienen que reconocer que se trata de lograr mayor facilidad o, mejor dicho, libertad a la hora de plantear los expedientes de regulación de empleo. Dicho con palabras del secretario confederal de UGT:

"Lo que realmente quieren los empresarios ahora, es que el despido tenga menos trabas. Recuperar para sí, en definitiva, una mayor libertad para despedir a los trabajadores eliminando la autorización administrativa *que actualmente es requisito legal en los despidos colectivos*. Normativa legal recogida básicamente en el artículo 51 del Estatuto de los trabajadores... que proviene literalmente de un acuerdo firmado por UGT y CEOE en julio de 1979..." (8).

(5) Cfr. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, *Legislación Laboral* (Normas Básicas). Madrid 1982, pág. 64.

(6) Cfr. art. 17 del AES que dice: "El Gobierno manifiesta su voluntad de adaptar y armonizar la legislación interna española, en materia laboral, al acervo comunitario, del que forma parte la Directiva de 17 de febrero de 1975 y a las normas habituales de los Estados Miembros de la CEE... A tal efecto los firmantes..."

(7) Cfr. JOSE LUIS MONJE, *Las relaciones laborales hoy*, Edit. Aranzadi 1985, pág. 346.

(8) Cfr. JOSE MARIA ZUFIAUR, *Entre el despido libre y la libertad de despido* (I), en "El País", 15 de septiembre de 1986.

Lo que sucede es que no obstante las trabas administrativas en materia de despidos colectivos, éstos se dan y se dan con cifras elevadas que vienen a sumarse a los numerosos despidos individuales. Esto puede verse en el cuadro I.

CUADRO I

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	Total 80-85
Despidos individuales (IMAC)							
Con avenencia	195.422	206.865	164.940	151.411	156.441	148.814	1.023.893
Otros	121.830	126.159	129.090	132.132	121.694	90.860	721.765
Total	317.252	333.024	294.030	283.543	278.135	239.674	1.745.658
Despidos colectivos							
Pactados	60.222	57.454	39.856	41.669	52.254	58.275	
No pactados			21.949	18.315	16.736	16.501	
Total	60.222	57.454	61.805	59.984	68.990	74.776	383.321
Total general	377.474	390.478	355.835	343.527	347.125	314.450	2.128.889

Fuente: Boletín de Estadísticas Laborales.

En seis años como aparece en el cuadro adjunto (1980-1985) fueron despedidos en España 2.128.889 trabajadores, de los cuales 383.231 trabajadores lo fueron en forma de despidos colectivos. Por otra parte, en lo que respecta a 1985 y a un total de 74.776 trabajadores, según un informe del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, "el número total de expedientes de regulación de empleo concluidos por la autoridad laboral (el pasado año) se elevó a 16.168, de los que 14.965 fueron autorizados, 995 no autorizados y 248 desestimados" (9).

Existen pues, despidos individuales en abundancia y otro tanto ocurre con los despidos colectivos que además han resultado excesivamente costosos como muestra el cuadro II. Hoy sabemos que el ajuste laboral de la crisis económica: despidos individuales, expedientes de regulación de empleo, jubilaciones anticipadas y cobertura del paro de 1980 a 1985 inclusive ha supuesto casi *seis billones de pesetas*.

Lo que aquí me interesa subrayar del cuadro II son los 404.932 despidos desde el año 1980 mediante los expedientes de regulación de empleo. Fuentes del Ministerio de Trabajo reconocen que carecen de datos sobre el coste de tales despidos. Pero "los cálculos efectuados por el Ministerio de Economía señalan que el coste medio de un despido (de éstos) *ronda los dos millones de pesetas*, y fuentes empresariales han asegurado que incluso esta estimación se queda corta. Ello supondría que el costo del número de despidos indicado habrá supuesto el billón de pesetas" (10).

(9) Cfr. "Ya", *Economía/Trabajo* del 3 de noviembre de 1986.

(10) Cfr. RODOLFO SERRANO, *El ajuste laboral de la crisis desde 1980*, "El País", 6-XII-86.

CUADRO II
EL COSTE DE LA CRISIS LABORAL DESDE 1980

	<i>Despidos</i>	<i>Cantidades pagadas (en millones de pesetas)</i>
IMAC	1.102.326	506.659
Magistratura de Trabajo	494.600 (1)	162.952
Expedientes regulación de empleo	404.932	(2)
Jubilaciones anticipadas	40.498	131.669
Cobertura de paro		3.811.226

(1) Se trata de la cifra de asuntos de despido que incluyen uno o varios trabajadores.

(2) Se desconoce la cifra. Las estimaciones más optimistas sitúan en un billón de pesetas las cantidades pagadas.

Coinciden estos datos con la cifra de 2,2 millones de pesetas, como coste medio de las indemnizaciones por despido en la empresa privada, publicada por el presidente de la CEOE en uno de sus artículos (11).

Si de hecho con la actual normativa del artículo 51 del Estatuto de los Trabajadores, se dan miles y miles de despidos individuales y también colectivos, aunque menos, y resultan excesivamente caros como muestran los datos, cabe preguntar cuáles son las fuertes razones por las que se postula una mayor flexibilidad laboral.

III. La flexibilidad laboral, ¿crea puestos de trabajo?

Dos son las razones que aduce la CEOE y su presidente José María Cuevas en el debate sobre la flexibilidad laboral: a) que la flexibilidad crea empleo, y b) que con el ingreso de España en la CEE existe la necesidad de que nuestras empresas sean competitivas en el Mercado Común.

La primera razón es la más discutida, no sólo por los sindicalistas que parecen estar en contra por principio, sino por los expertos en derecho laboral. El presidente de la CEOE ha argumentado de la siguiente manera:

"En efecto, cuando se ha flexibilizado el sistema de contratación y se ha hecho más realista, el empresario lo ha utilizado al máximo. En 1985 se produjeron casi dos millones de contrataciones, de las cuales más de la mitad se acogieron a las nuevas modalidades, y *especialmente a la fórmula temporal*. Ello representa un incremento de más de 200 por 100 en relación con 1984, y ha sido uno de los factores *que ha impedido* un mayor y más trágico crecimiento del desempleo.

Pero la eficacia de las nuevas contrataciones tiene un límite. Debemos recordar que casi un millón de los contratos celebrados el pasado año eran de carácter "fijo", por tiempo indefinido. Porque en contra de lo que divulgan algunos sindicalistas, la temporalidad de los contratos solamente atrae al empresario cuando está justificada. A la larga el empresario prefiere una relación de fijeza..." (12).

(11) JOSE MARIA CUEVAS, *Argumentos para un debate*, "ABC", 25-9-86.

(12) Cfr. JOSE M. CUEVAS, *La flexibilidad crea empleo* (III), en "ABC", del 29-8-86.

Argumentar que a mayor flexibilidad laboral mayor es la creación de puestos de trabajo y tratar de demostrarlo con la flexibilidad que están suponiendo la contratación temporal, a tiempo parcial, en prácticas, "por nueva actividad", etc., es una argumentación muy pobre. La contratación laboral "temporal" o por un tiempo determinado, desde el punto de vista de la facilidad para el despido o despidos, es una flexibilidad laboral cuasi absoluta. Y en la mayoría de los casos el despido es "gratuito".

De lo que se trata es de demostrar que a mayor flexibilidad laboral se da mayor creación de puestos de trabajo "fijos", no para tres meses, seis meses o un año y vuelta a empezar.

Puesto que faltan datos, estadísticas fiables, para demostrar que existe o que no existe una relación entre flexibilidad laboral y creación de puestos de trabajo estables, me permito aportar aquí la opinión cualificada de dos profesores de Derecho del Trabajo.

"Lo primero que conviene señalar —escribe Fernando Valdés— al respecto, es que la incidencia de las contrataciones temporales en la actividad de la demanda de trabajo, no puede evaluarse, tal y como a menudo se realiza, tomando como punto de referencia el volumen de colocaciones efectuadas al amparo de este específico programa de estímulo al empleo. Este enfoque tan sólo sirve para cuantificar el grado de precarización en los empleos alcanzado en un sistema de relaciones laborales..." (13).

Teniendo presentes, por una parte, la nueva normativa que ha ido regulando el mercado de trabajo los últimos años y, de otra, las cifras anuales del paro, el profesor Fernando Suárez González opina lo siguiente:

"El ministro Calvo Ortega publicó decretos de este tipo en noviembre de 1979 (con 1.112.105 parados), en marzo de 1980 (con 1.222.200 parados) y en abril de 1980 (con 1.245.000 parados). No obstante esa experiencia, cuando en mayo de ese mismo año se promulgó la LET, el propio ministro anunció que su aplicación iba a producir mil empleos diarios.

... En julio de 1981 aparecen cinco Decretos refrendados por Sancho Rof, siempre con una temática parecida: Minusválidos, primer empleo, contratos en prácticas y para la formación, contratos a tiempo parcial y contratación temporal. Los parados son en esa fecha, 1.500.200...

... A mediados de 1982, Rodríguez Miranda dicta su correspondiente Real Decreto con medidas de fomento del empleo, que incide en las mismas cuestiones. Los parados en ese momento son 1.806.900.

Recién llegado el ministro Almunia Amann se aprueba (en diciembre de 1982) un nuevo Real Decreto sobre medidas de fomento del empleo, que son variaciones sobre el mismo tema. Los parados son ya, en ese momento, 2.150.947.

... Un año después de registrarse esa cifra de 2.150.947 parados (1983/1984) y cuando ya su número ascendía a 2.342.309, el Gobierno remitió al Parlamento un Proyecto de Ley modificando determinados artículos de la LET, a través del cual pretende la *adaptación institucional del mercado de trabajo* a las nuevas circunstancias

(13) Cfr. FERNANDO VALDES DAL-RE, *Flexibilidad en el mercado de Trabajo*, en "Papeles de Economía", n.º 22, 1985, pág. 312.

de la economía española tras la crisis... y la *creación del mayor número posible de empleos...*" (14).

En resumidas cuentas Fernando Suárez González cree que la nueva ley en proyecto, es decir, la Ley 32/1984, de 2 de agosto que modificó una serie de artículos del Estatuto de los Trabajadores, no va a conseguir su objetivo de la creación de empleo *estable*. Es evidente que la nueva normativa más flexible sobre las distintas formas de contratación temporal han creado puestos de trabajo "temporales". Pero, ¿cuántos de los contratos temporales, a tiempo parcial, en prácticas, etc., se han convertido en contratos "fijos"? Estos sólo lo podremos saber a medio plazo. Lo que sí sabemos es que la mayoría de los contratos acogidos a programas de fomento del empleo en el período 1982-1984 inclusive fueron contratos temporales y que el 90,6% de esos contratos se firmaron con una duración inferior a un año (15).

La segunda razón aducida por la CEOE para exigir una mayor flexibilidad laboral consiste en la necesidad o conveniencia de *homologarnos con Europa* en la que nos hemos integrado. Sobre este punto conviene aclarar si el hecho de que España sea miembro de la CEE, le *obliga* a modificar el art. 51 del ET en conformidad con la Directiva del Consejo de las Comunidades Europeas, de 17 de marzo de 1975, o es libre de hacerlo.

La opinión del secretario confederal de UGT es que "al inicio del debate sobre este tema, la CEOE quiso hacernos creer a todos que una directiva comunitaria nos obliga a homologarnos con Europa suprimiendo la autorización administrativa en los despidos colectivos. Era falso. Ahora nos quieren convencer de que hay unas *normas habituales* comunes a todos los países, que estamos todavía en el paleolítico. Tampoco es cierto. Los países Bajos y Grecia siguen manteniendo tan atávica legislación. Francia la acaba de suprimir..., porque la derecha ha ganado las elecciones..." (16).

Mientras estamos redactando este artículo el ministro de Trabajo, Manuel Chaves, ha intentando zanjar el debate o la polémica sobre la "flexibilidad laboral". Y lo ha hecho desde una posición de prepotencia si de verdad ha pronunciado estas palabras: "... Nuestra legislación está a nivel europeo y no hay que modificarla" (17). Sinceramente pienso que el ministro de Trabajo y Seguridad Social cierra en falso un debate saliéndose por la tangente: "es a los empresarios y centrales sindicales a quienes corresponde seguir avanzando" en cuestión de flexibilidad laboral.

(14) Cfr. FERNANDO SUAREZ GONZALEZ, *El marco institucional de las relaciones laborales*, en "Papeles de Economía", n.º 22, 1985, pág. 279.

(15) Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, *Empleo y Paro en España durante 1984*, Madrid, 1985. Ver págs. 145-151 especialmente.

(16) Cfr. JOSE MARIA ZUFIAUR, *¿Qué flexibilidad?* (respuesta a José María Cuevas), en "El País", del 17 de septiembre de 1986.

(17) Cfr. RODOLFO SERRANO, *Trabajo impone su tesis sobre flexibilidad laboral*, en "El País" del 5 de noviembre de 1986.

IV. Conclusiones provisionales

Por razones de espacio, sin renunciar a volver sobre este tema, resumo mi opinión en las siguientes conclusiones que lógicamente tienen que ser provisionales:

1.^a El tema de la *flexibilidad del mercado de trabajo* está en estudio en Europa y debe estarlo en España. De un estudio dirigido por el profesor Ralf Dahrendorf y elaborado por un grupo de expertos, a petición del secretario general de la OCDE, se desprende que "la flexibilidad del mercado de trabajo no es una panacea para todos los males de la sociedad y de la economía. No es más que uno de los factores (y no el más importante) de los que depende el progreso económico y social" (18).

2.^a La flexibilización del mercado de trabajo, *no puede limitarse a la flexibilización de las normas de contratación laboral*, sino que "debe abarcar también el incremento de la movilidad profesional, el desarrollo de la formación profesional polivalente, la reducción de la jerarquización del trabajo, el abandono de las normas de promoción profesional estrechamente vinculadas a los criterios de antigüedad..., la creación de condiciones favorables a la emergencia de las actividades refugiadas en la economía sumergida, y a un largo etcétera" (19).

3.^a Creo que "la flexibilización normativa operada por la Ley 32/1984 y sus disposiciones complementarias traspasa el límite de la mera adaptación a las dificultades y transformaciones económicas de la crisis, respondiendo más bien al modelo del liberalismo o *laissez-faire* colectivo" (20). Existe el riesgo de que una legislación excepcional o de emergencia ("mientras subsistan las actuales circunstancias" del mercado de trabajo, se lee en la exposición de motivos), se convierta en la normativa ordinaria de la contratación laboral.

4.^a Pienso que nadie niega que la mayor flexibilización laboral que han supuesto las distintas figuras de contratación temporal, ha logrado creación de empleo, pero como he señalado antes se trata de un empleo precario y de unos meses de duración. Como se ha observado "se está produciendo un progresivo acortamiento en la duración de los contratos (en 1982, y el 54 % era de menos de seis meses, pasando a ser el 61 % en 1984, y más del 70 % tienen menos de seis meses en 1985), lo que repercute en una baja generalizada en la cobertura al desempleo, ya que la ley exige al menos seis meses de cotización para tener derecho a las prestaciones..." (21).

(18) Cfr. *Informe sobre la flexibilidad del mercado de trabajo* de la OCDE, 1986.

(19) Cfr. JOSE LUIS MALO MOLINA, *Coherencia del sistema de relaciones industriales y eficacia del mercado de trabajo*, en "Papeles de Economía", n.º 22, pág. 263.

(20) Cfr. ANTONIO MARTIN VALVERDE, *Las transformaciones del Derecho del Trabajo en España (1976-1984) y la Ley 32/1984 de reforma del Estatuto de los Trabajadores*. En el libro, "Comentarios a la nueva Legislación laboral". Tecnos 1985, pág. 35.

(21) Cfr. SALCE ELVIRA, *La regulación de los contratos a la carta*, "El País", 30-X-86.