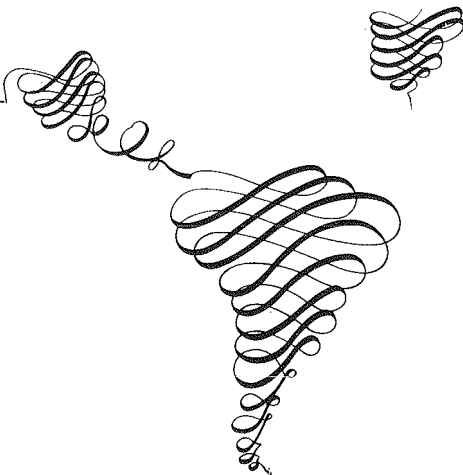




La reforma del mercado de trabajo: desempleo y despidos colectivos

Gonzalo Vidal Caruana *

LA opinión pública —más allá de la opinión publicada— ha asumido, ante las circunstancias que se derivan, no sólo de las exigencias resultado de nuestra incorporación al Mercado Común y de los efectos del Acta Unica, a partir del 1 de enero de 1993, sino también como resultado de la crisis «que nos viene del Este», la ineludible necesidad de que se reforme el Mercado Laboral.

Analizando la realidad de nuestro mercado de trabajo, necesariamente hemos de concluir en la necesidad de su reforma. El mercado adolece de una tradicional rigidez, resultado de las siguientes circunstancias o impactos negativos.

* Abogado, inspector de Trabajo (excedente).

- El mercado laboral español es rígido, no sólo por la tradición legislativa que arranca de la dictadura, sino porque desde el punto de vista empresarial y sindical tampoco se han sabido adoptar modos o estilos que permitan la flexibilización de dicho mercado.

- El mercado laboral español es rígido en unas circunstancias —las de las cambiantes variables fuera de la crisis económica, resultado de la caída de los regímenes marxistas— que imponen una mayor y más rápida flexibilidad de las fuerzas y relaciones que componen el mercado de trabajo. En estos momentos son los países industrializados —Alemania, en su integración de la República Democrática Alemana— y los países del abolido régimen comunista los que atraen el mayor número de inversiones.

- El mercado laboral español es rígido porque la formación empresarial, en cuanto a adaptación a las cambiantes circunstancias de los mercados, es muy deficiente. En parte por culpa atribuible al propio empresario y, por supuesto, como resultado del marco legislativo en el que se han desenvuelto.

- El mercado laboral español es rígido como consecuencia de la burocratización, control administrativo, falta de eficiencia en la Administración, inveterada falta de aplicación de las normas legales o continua aplicación de las mismas desde una óptica totalmente subjetiva, impregnada de tintes sociales e incluso políticos, que hacen de las estructuras institucionales frenos de la iniciativa y desincentivadores del empleo.

- El mercado laboral español es rígido porque los sindicatos, desconectados de las bases y desbordados por el marco socio-político donde se desenvuelven las relaciones comunitarias, han abandonado todo intento de adecuación de sus políticas sindicales a las tendencias que imponen la crisis, los nuevos mercados, el nuevo ciudadano, más individual que el de hace una década. Se han entregado a una enquistada política reivindicativa y a una actuación más dirigida al plano político nacional que al sociolaboral.

Desde las anteriores reflexiones —roto el marco que propiciara acuerdos tripartitos y bipartitos entre las fuerzas sociales— se impone, cada vez con más fuerza, una actuación tendente a reformar el mercado de trabajo. Fundamentalmente tiene que perseguir los siguientes objetivos.

- Reforma de las instituciones directamente relacionadas con el empleo, la formación profesional ocupacional, la continua y la atención al paro.

Desde esta perspectiva la anunciada reforma del Instituto Nacional de Empleo es una ineludible exigencia puesta ya en marcha a través de las propuestas que analizamos más adelante.

- Reforma de la normativa legal que reduce o impide la flexibilidad en la organización empresarial, para adecuar la estructura de ésta a las necesidades productivas del mercado.

Nos estamos refiriendo a la necesaria aplicación —con objetividad, eficiencia y libre de controles burocrático-administrativos— de los artículos 39, 40 y 41 del Estatuto de los Trabajadores.

- Reforma de la normativa legal que hace rígida la contratación laboral y por lo tanto supone un freno al empleo, incluida en esta reforma la de las ordenanzas y reglamentaciones de trabajo, que, lógicamente, deberían ser sustituidas por Convenios Estatales.

Esta normativa se puede subdividir en dos grupos:

a) La que limita las fórmulas de contratación, mediante fórmulas alternativas a la contratación laboral. Nos estamos refiriendo a la posibilidad de flexibilizar la organización del trabajo mediante el aporte de contratistas especializados en áreas específicas de la producción. Así la previene el artículo 42 del Estatuto y convierte en una difícil tarea el artículo 43 de la misma norma. También mediante el apoyo de las llamadas E.T.E. (Empresas de Trabajo Temporal) que ofrecen una más flexible adaptación de las demandas y ofertas de trabajo a las circunstancias de tiempo —jornadas y horario— y cometidos —especialización— y que suponen una fuente nada desdeñable para el empleo.

b) La que imposibilita una rescisión —tanto individual como colectiva— en supuestos de objetiva y acreditada necesidad, al haber convertido el despido individual en una medida que rara vez es apreciada con objetividad, y los despidos colectivos, en una «batalla interminable». No en valde el texto legal habla, para su consecución, de un previo período «de discusiones», del que no están excluidos la falta de objetividad de la Administración, cuando no su inhibición, la presión sindical, los costes inadmisibles y el alejamiento de los parámetros habituales en los países de nuestro entorno comunitario.

Dentro de este complejo panorama vamos a limitarnos a estudiar los dos aspectos que consideramos tienen una mayor incidencia en el trabajador. Todo lo que no sea contemplar el marco de las relaciones laborales girando en torno al respeto, aprovechamiento y dotación del oportuno soporte del ser humano, constituido en miembro de la comunidad laboral, es confundir las relaciones laborales con el subproducto de las decisiones «tecnocráticas», que en algún momento constituyeron un ideal —objetivo equivocado— para el desarrollo empresarial. Este desarrollo no puede sino orientarse a los trabajadores como un activo de la empresa imbuido de responsabilidad, eficiencia, productividad y desarrollo humano.

Estos dos aspectos fundamentales en las reformas del mercado de trabajo son: la reforma del INEM y la adecuación en el procedimiento de las medidas de despidos colectivos.

La reforma del INEM

DESDE el inicial planteamiento de este Instituto como Oficina de Empleo —de burocratizados e ineficientes resultados— vehículo de la formación profesional ocupacional y la orientación profesional, las tendencias y necesidades del mercado moderno de trabajo exigen:

a) Una ágil, inmediata y eficiente gestión para la incorporación, a los puestos de trabajo ofertados, de los trabajadores en desempleo.

Lamentablemente esta misión —tras los escarceos, marginales cuando no ilegales, de las Empresas de Trabajo Temporal y de las de Selección de Personal— parece que debe atribuirse exclusivamente a la iniciativa empresarial.

En este sentido la reforma del INEM se orienta hacia la constitución de este organismo como una «gran empresa pública de colocación».

Esta orientación, que no debería excluir la intervención privada en la gestión de la colocación, es el resultado de la última decisión del Gobierno, tras el fracaso de la oferta hecha a la patronal y a los sindicatos —rechazada por estos últimos— para que fueran ambos los gestores de la prestación por desempleo que tiene encomendada hasta ahora el INEM. En realidad era un caramelo envenenado que se ofrecía para implicar directamente a las fuerzas sociales en la gestión de los presupuestos desti-

nados al pago del desempleo. Así se esperaba que se produjera el lógico saneamiento en cuanto al fraude en el percibo de esta prestación, que el Gobierno cifra en torno al 35 por 100.

Al haberse rechazado esta propuesta, el Gobierno ha decidido que sea la Seguridad Social la que gestione a partir del 1 de enero de 1993, el reconocimiento y pago de las prestaciones y subsidios por desempleo.

Asimismo el Gobierno ha incluido en su calendario la aprobación de las Empresas de Trabajo Temporal. Para ello necesitará reformar el artículo 43, E. T. Esas empresas podrán actuar como auténticas empresas de colocación, como lo vienen haciendo en la actualidad, aunque en estos momentos su verdadera intervención en las empresas consiste en «contratar personal que ceden a las empresas que lo necesitan para cubrir períodos de producción alta o para trabajos concretos y de tiempo limitado». Con esta definición choca de frente y con toda claridad el artículo 43 E. T. que prohíbe la cesión de trabajadores. Hay que añadir, además, que estas empresas de Trabajo Temporal en muchas ocasiones no utilizan correctamente respecto de sus empleados la contratación laboral.

La ineficacia probada del INEM en cuanto a su gestión de las contrataciones se constata al comprobarse que este Instituto únicamente gestiona el 7,5 por 100 de las contrataciones, limitándose en cuanto al resto de las que se producen a «sellar» los contratos previamente pactados entre los trabajadores y empresas. Este porcentaje de gestión del empleo representa incluso un descenso en relación con la gestión de búsqueda de empleo que realizó en 1991. Su intervención alcanzó el 8,5 por 100 de los contratos registrados. Esto es tanto más grave cuanto que la nueva normativa del desempleo —que entró en vigor en abril último— obliga a los parados a aceptar la primera oferta de trabajo que se les realice o perder el seguro de desempleo.

Las dificultades del INEM responden no sólo a la falta de medios materiales que padece este Instituto, sino también, a que las demandas de trabajo que éste debe atender son, casi siempre, las de puestos sin cualificar y, por tanto, las más difíciles de atender mediante una oferta adecuada.

Por otra parte, las empresas —especialmente las grandes y medianas— recurren cada vez más, a través de sus departamentos de personal, a las empresas de trabajo temporal, las de selección y las de captación de directivos, con lo que disminuye el papel gestor del Instituto Nacional de Empleo.

La medida, mediante la cual se pagará el seguro de desempleo a través de la Seguridad Social, pretende —según anuncia el propio Gobierno— liberar a los funcionarios del INEM de las tareas meramente burocráticas para que puedan dedicarse a buscar empleos para los parados. Sin embargo, también habría que señalar que esta medida obedece a la finalidad de regularizar la gestión económica del pago y el control de los preceptores mediante la intervención de la Seguridad Social, presuntamente más preparada para estas finalidades.

Los sindicatos, al rechazar la propuesta de gestión del seguro de desempleo, sustitutivamente a su aceptación, han propuesto dotar al Instituto Nacional de Empleo de «agentes de empleo», dedicados a visitar fábricas y empresas para conocer las necesidades y proponerles aceptables ofertas del empleo en correlación con las demandas planteadas en las oficinas del INEM.

La CEOE, ante el fracaso de la propuesta gubernamental de transferirles, conjuntamente con los sindicatos, la gestión del desempleo, propugnan la urgente legalización de las empresas de trabajo temporal.

b) Una formación profesional prioritaria frente al cambio económico, tecnológico y social y dirigida a la pequeña y mediana empresa.

Todas las actuaciones que se realicen frente al Instituto Nacional de Empleo resultarán ineficaces si, simultáneamente, no se establece —mediante la adecuación correspondiente— un plan racional y eficaz sobre formación profesional.

La formación profesional que tenía atribuida el INEM se limitaba, partiendo de sus servicios fundamentales, que son:

- Información sobre el mercado de trabajo.
- Información sobre ofertas de empleo adaptadas a las características del mercado.
- Información sobre medidas de fomento del empleo.
- Información sobre autoempleo.
- Información sobre prestaciones y subsidios y su capitalización.

Además de estas funciones meramente informativas, el INEM, partiendo de una deficiente «información sobre orientación profesional» —ambiciosamente dirigida a la selección, calificación profesional, motivación y orientación de trabajadores— desarrollaba exclusivamente una acción de «formación ocupacional», de escasos resultados en cuanto al empleo. Resultaba más eficaz frente a las suspensiones temporales de

contrato en las empresas y, en ocasiones, como medio de control frente al fraude del desempleo.

El 17 de noviembre de 1992 se ha producido lo que en algunos medios socio-económicos se ha calificado de «acuerdo histórico importante y positivo», que no es sino el Acuerdo Nacional sobre Formación Continua. Tiene carácter bipartito al haber sido formado por los sindicatos y las patronales pero al que no ha sido ajeno el Gobierno. Este acuerdo comprende no sólo la formación ocupacional —o inicial, como la denomina dicho Acuerdo— y que era la competencia del INEM, sino también, la formación continua. Ambas funciones formativas se definen como de un alto valor estratégico prioritario ante los procesos de cambios económico, tecnológico y social en los que estamos inmersos.

Este acuerdo, junto con las reformas analizadas respecto del INEM, la creación de las Empresas de Trabajo Temporal, y la libre circulación de los trabajadores en el Mercado Unico Europeo, tienden a garantizar la competitividad mediante la cualificación profesional, la evolución del contenido de los puestos de trabajo, la promoción social, la evolución tecnológica y la necesaria adaptación a un mercado cambiante en permanente innovación tecnológica y nuevas formas de organización del trabajo.

La reforma de la legislación laboral sobre despidos

AL abordar este epígrafe, hemos de insistir nuevamente en la globalidad y coordinación entre todas las medidas laborales que afectan a la flexibilidad de la organización del trabajo y, por tanto, a su adaptación a las necesidades cambiantes del mercado. Por ello, al analizar las medidas y circunstancias que afectan al empleo, nos ha parecido sugestivo, conveniente y necesario «meter en un mismo saco», dos cuestiones tan aparentemente desligadas como lo son la reforma del Instituto Nacional de Empleo y las nuevas medidas laborales que en relación con el despido se anuncian. Frente a la primera impresión, ambas cuestiones están íntimamente relacionadas. En un sistema lógico de resolución de contratos el mercado de trabajo reacciona con temor frente a la contratación de nueva mano de obra y la rigidez del mercado —a la espera

de las medidas de flexibilidad— se agudiza si los organismos de colocación —el INEM— actúan con lentitud, burocratización y escasa influencia en la gestión del empleo.

Las medias en torno al despido —más exactamente, en torno a los despidos colectivos o, como se denominan en nuestra terminología legal, los expedientes de regulación de empleo— son el resultado de la incidencia de la normativa comunitaria en la legislación interna española.

Además de la necesaria reforma de los despidos colectivos —anunciada por el Gobierno— también aparecen como inevitables las reformas relativas a la flexibilización o mayor grado de facilidad, en cuanto a movilidad geográfica y movilidad funcional y, todo ello en coherencia con el planteamiento de una mayor flexibilidad del mercado de trabajo como requisito indispensable y soporte básico de la mejora de la situación de desempleo.

En este trabajo nos interesa fundamentalmente el tema de los despidos colectivos. En relación con este asunto, señalaremos únicamente que, en la actualidad, la regulación que establece el artículo 51 del Estatuto de los Trabajadores, además de la negociación —que el Estatuto, con terminología castiza y a la española denomina «período de discusión»— entre representantes de los trabajadores y empresarios, impone un informe preceptivo de la Inspección de Trabajo y una autorización, previa a la rescisión, de la Autoridad Laboral.

Este procedimiento de rescisión de contratos colisiona directamente con la Directiva de la CEE (17 de febrero de 1975) y con el resto de las regulaciones legales de los países de la Comunidad. En todas ellas el control previo acerca de la veracidad de las razones invocadas por el empresariado ha sido sustituido por el control «a posteriori», subsiguiente a la decisión resolutoria, ante los tribunales de justicia.

Una parte de la doctrina científica española —junto con los sindicatos y algún sector del Gobierno— afirman que este control previo, establecido por la legislación interna española, es la condición más beneficiosa para los trabajadores que prevé la directiva de la CEE citada y que permitiría mantener íntegramente la legislación interna.

En nuestra opinión —coincidiendo con importantes sectores doctrinales y con la patronal— el control previo no es, en modo alguno, una «condición más beneficiosa». Supondría calificar de «perjuicio» la intervención posterior de los tribunales. Resulta, por otra parte, evidente que

dicho control previo administrativo en la práctica significa un freno y una grave disuasión para la colocación y el empleo.

En un primer tanteo de la opinión pública, el Gobierno anunció la supresión de la autorización previa. Esto desató un importante revuelo en el ámbito sindical. Las últimas noticias apuntan a un mantenimiento de la autorización previa. Nos parece que esto sería un error, si se tiene en cuenta la tradición de no implicar en el conflicto a la Autoridad Laboral, implicación que se produciría en la autorización de las rescisiones. Parece también que se quieren introducir importantes mejoras en la gestión para reducir el tiempo de resolución de los expedientes. Se dice que en estos momentos el Ejecutivo se cuestiona incluso la supresión del informe de la Inspección de Trabajo, que, en definitiva, supone un doble control administrativo.

En el caso de que no se solucione la anunciada adaptación de la regulación de los despidos colectivos a la legislación comunitaria —y ello sólo sería posible mediante la supresión de la previa autorización administrativa— España sería la única excepción, junto con Italia —si bien en otro contexto— dentro de la Comunidad Económica a la liberalización, con control judicial posterior, de los despidos colectivos. Sería también el país de más alto coste en cuanto a indemnizaciones por despido —en este caso tanto individuales como colectivos— y, ciertamente el país en peores condiciones en cuanto a la recolocación de los parados. Frente a una media comunitaria que oscila entre los tres y los seis meses para solucionar la búsqueda de un nuevo empleo, estos períodos, en nuestro país, se prolongan más allá de los doce meses, siendo significativa la cifra de quienes continúan en esta situación de búsqueda de empleo después de dos años. Todo ello pone de manifiesto la responsabilidad de una población de escasa cultura laboral, una Administración de acreditada ineficacia en el ámbito del empleo y una legislación anclada en la rigidez desde la época de las ordenanzas o reglamentaciones laborales del anterior régimen, aún vigentes en muchos sectores de nuestra economía.

En este análisis relativo al empleo hemos dejado al margen temas muy sustanciales como los salarios y la movilidad. El mercado de trabajo en España está muy deteriorado. Este hecho se constata no sólo en el interior de nuestro propio país. El informe de la OCDE sobre previsiones económicas para España en 1993 es terminante en este punto. Y no se puede desconocer que frente a la mayor inflación, el aumento del paro y

el menor crecimiento económico —circunstancias previstas todas ellas para 1993— el único intento de solución es una mayor competitividad.

La conclusión a que nos lleva todo esto no es otra que la necesidad de establecer un marco adecuado de relaciones laborales en la empresa moderna, que ahorre tiempo y reduzca costes. Las relaciones laborales que, como medios más importantes, configuran el empleo y el despido, no pueden concebirse desde esta perspectiva, sino como una herramienta de la dirección de la empresa. Vienen a ser un instrumento de flexibilidad, entendida como garantía del puesto de trabajo, ya que mejoran la productividad y la eficacia de las empresas y aumentan así la competitividad. Lo expresaremos con la terminología de un destacado socialdemócrata, Oskar Lafontaine, que, en curiosa similitud con los textos sociales tradicionales de los Papas, afirma que «el trabajo no aparece ya como mercancía enajenada, sino como medio para la autorrealización del hombre».

Paro, desempleo, despidos y falta de formación profesional son algunos de los elementos que configuran el «rabioso» panorama de las relaciones laborales en el momento actual de diálogo —casi imposible— entre los interlocutores sociales y el Gobierno. El Mercado Unico, la libre circulación de trabajadores y la equiparación legal en cuanto a derechos y deberes sociolabores, más que como un logro aparecen como un paréntesis a rellenar por los interlocutores en diálogo. El Gobierno ha anunciado la reforma del Instituto Nacional de Empleo (INEM) y tras la misma se anuncia toda una reforma de la política de empleo y la adaptación de la normativa interna española en materia de despidos colectivos a la normativa comunitaria. Mientras tanto la crisis anunciada se va haciendo cada vez más presente y el futuro del Primer Año Europeo se prevé más incierto.