

OLIMPIA MOLINA HERMOSILLA
MANUEL GARCÍA JIMÉNEZ
CRISTÓBAL MOLINA NAVARRETE

Profesores de la Universidad de Jaén

Extracto:

LA presencia de elevadas tasas de temporalidad representa uno de los rasgos más negativos del mercado de trabajo español, y lo es desde hace ya algo más de década y media. Para corregir este desequilibrio se vienen realizando, desde mediados de los '90, diversas reformas, unas pactadas y otras unilateralmente impuestas por el Gobierno de turno –del PSOE o del PP–. Al día de hoy, sin embargo, la situación es sustancialmente la misma: si en 1995 la media estaba en torno al 35 por 100, hoy está en torno al 33 por 100 de temporalidad.

Prestando atención a este doble dato, la resistente tasa de temporalidad y la existencia de reformas precedentes orientadas a corregirla, el Acuerdo formalizado el 9 de mayo de 2006 entre el Gobierno, los sindicatos más representativos y la patronal se presentó como un nuevo intento de mejorar significativamente la situación, avanzando en un cambio de rumbo, de modo que la «calidad» del empleo y no la «temporalidad» del mismo fuera la nota dominante. A penas un mes después, el Real Decreto-Ley 5/2006, de 9 de junio, para la mejora del crecimiento y del empleo, se ha propuesto introducir en nuestro ordenamiento jurídico las disposiciones necesarias para dar aplicación a las medidas previstas en el Acuerdo con el indicado objetivo de la estabilidad en el empleo. Básicamente, la nueva norma de rango legal afecta a la legislación reguladora de los *Programas de Fomento de Empleo*, a los que da una nueva ordenación, con novedades interesantes, aun manteniendo lo sustancial de programas precedentes, a la *legislación laboral* relativa a los contratos temporales, así como a la cobertura del FOGASA, y a la *legislación de Seguridad Social*.

La extraordinaria ambición del objetivo no es coherente con el carácter limitado de las reformas propuestas, estando presidida esta reforma por una extremada prudencia, quizás excesiva, lo que hace dudar de su efi-

.../...

.../...

cia. Desde esta perspectiva, ha sido más lo que ha quedado en el «tintero» del largo camino de reformas, iniciado hace ya más de año y medio, que lo que ha visto la luz en estos momentos. Otras reformas quedan aplazadas, aunque comprometidas en el Acuerdo, para tiempos futuros, más o menos inmediatos.

De todo ello da cuenta este trabajo. Los autores realizan una exhaustiva «diseción» de la norma legal, ofreciendo un cuadro completo de las diferentes novedades. La exposición de cada una de las medidas de reforma analizadas se enriquece con un breve, pero ilustrativo, comentario tanto de las razones que explican el cambio como de los eventuales efectos de la misma, reseñando los principales problemas aplicativos y esbozando las soluciones que, a su juicio, pueden resultar de mayor utilidad para el mejor fin de tales reformas. Finaliza el trabajo con una particular reflexión de los autores en torno al grado de coherencia y de equilibrio que esta reforma presenta con relación a sus objetivos.

Sumario:

1. Introducción.
2. Los hitos del proceso de reforma que culmina en un nuevo producto de «legislación negociada»: qué camino recorrido y qué ha quedado en él.
3. Las líneas de «política laboral y de empleo» de la reforma: una visión panorámica del conjunto de medidas.
4. Las medidas promotoras de una mayor eficiencia de las políticas activas del empleo de calidad.
 - 4.1. Las políticas de fomento del empleo mediante el impulso de la contratación indefinida.
 - 4.1.1. El Nuevo «Programa de Fomento de Empleo» y el «Plan extraordinario» para la conversión de empleo temporal en fijo.
 - 4.1.2. Extensión del uso del contrato de fomento de la contratación indefinida y otros retoques.
 - 4.1.3. La satisfacción de una vieja y permanente reivindicación empresarial: la reducción inicial y progresiva de las cotizaciones por desempleo.
 - 4.2. Una apuesta de nuevo aplazada: la modernización de los Servicios Públicos de Empleo.
 - 4.3. La política de formación profesional para el empleo: un conjunto de referencias al paso, asistemáticas y «deslocalizadas».
5. Las reformas de política laboral: las nuevas medidas para mejorar el control frente a la ineffectividad de las normas laborales.
 - 5.1. Las reformas en materia de contratación laboral: medidas de control del uso del empleo temporal.
 - 5.1.1. Los límites cuantitativos al encadenamiento de contratos temporales.
 - 5.1.2. La «crónica» de «una muerte anunciada»: La derogación formal del contrato de inserción.
 - 5.1.3. El enésimo intento por reforzar el carácter formativo de los contratos para la formación: la nueva limitación de la edad máxima.

- 5.2. Una nueva tímida aproximación a la «descentralización productiva»: subcontratación y cesión ilegal.
 - 5.2.1. Las mejoras de transparencia de las relaciones de subcontratación empresarial establecidas en un mismo centro de trabajo.
 - 5.2.2. Las nuevas fronteras entre «empresas de servicios» y «cesión ilegal» de trabajadores: recepción legal de una evolutiva doctrina judicial.
- 5.3. La mejora de los mecanismos institucionales de aplicación de las normas laborales: la participación social institucional en la actividad de la ITSS.
6. La política de protección social por pérdida de empleo: mejoras de la protección por desempleo y de la cobertura del FOGASA.
 - 6.1. Las principales novedades en la protección por desempleo: una mejora selectiva para ciertos colectivos más desfavorecidos.
 - 6.2. La mejora de prestaciones en caso de insolvencia empresarial: ampliación de la cobertura del FOGASA.
7. Las concesiones a una reivindicación empresarial permanente: la política de reducción de costes empresariales.
8. Otras reformas «extrasistemáticas»: la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos como observatorio de negociación y otras cláusulas de cierre.
9. Reflexión final.

Anexo.

1. INTRODUCCIÓN

Esperada con extraordinaria ansiedad por el mundo del trabajo y anunciada con excesivo boato, también con algún error de percepción –todos sabemos que no es la «*primera reforma laboral que cuenta con el consenso de los agentes sociales y del Gobierno en 25 años*» como, sin duda llevada por la emoción, ha afirmado la casi siempre muy ponderada Vicepresidenta ¹–, llegó, por fin, la «reforma laboral» del nuevo período de Gobierno socialista. Claro está que no tiene ni de lejos el alcance que se esperaba por parte de todos los implicados, esto es, no es ni la deseada por los empresarios, ni la auspiciada por el Gobierno, ni la añorada por los sindicatos. Tampoco es la que todos necesitamos para que España, aun en el pleno respecto de toda su rica «pluralidad», avance por la senda de una economía dinámica, competitiva y cohesionada socialmente, como quiere hacer la Estrategia Europea por el Empleo para toda la Unión Europea.

Se ha dicho que esta constatación no revela un dato necesariamente negativo, más bien incluso lo contrario, por cuanto el carácter transaccional que tiene toda reforma pactada «a tres bandas» no puede responder estrictamente a ninguno de los planteamientos de las partes firmantes, sino que ha de recoger el «*mínimo común denominador*» de los dos enfoques básicos concurrentes, el empresarial y el sindical. Y, sin duda, ésta es una reforma laboral de mínimos, de muy «mínimos» diríamos nosotros. Basta comparar el «paquete de reformas» finalmente alcanzado con el Real Decreto-Ley 5/2006, de 9 de junio, intitulado solemnemente «para la mejora del crecimiento y del empleo», con sus antecedentes, tanto el «Acuerdo para el Diálogo Social» de 2004 como el documento elaborado por los expertos, que expresamente aconsejaban una reforma estructural y no puntual o «parcheada», como casi siempre, de las instituciones que ordenan el mercado de trabajo, para darse cuenta cuán alejada ha quedado esta reforma del horizonte inicial marcado hace ya casi año y medio.

Pero ahora no procede hacer un semblante de añoranza sobre lo que pudo, incluso lo que debió, ser y no ha sido. Lo que procede aquí y ahora es desgranar el contenido de la reforma laboral diseñada y puesta en marcha a través del referido Real Decreto-Ley, dando a conocer sus principales aspectos de novedad.

Sin perjuicio de que, quizás, tengamos una nueva oportunidad de reflexionar sobre esta reforma si el Gobierno decide, además de enviar el Real Decreto-Ley al Congreso de los Diputados para su eventual convalidación, tramitarlo como Proyecto de Ley, siguiendo una práctica que tuvo cumplidos ejemplos en la anterior etapa del Gobierno del PP, nos centraremos, como se ha dicho, en el contenido

¹ Y se recoge del siguiente modo: «El consenso alcanzado entre todos los participantes en la negociación del Acuerdo, el primero que se logra sobre mercado de trabajo desde 1981, garantiza un clima de paz social y de moderación salarial que mejorará el mercado de trabajo español». Es obvio que nada tiene que ver la reforma en sí misma con estos objetivos, que se vienen logrando a través de otros instrumentos.

de este Real Decreto-Ley. A partir del conocimiento y aprehensión técnico-jurídicos de las diferentes medidas propuestas, el lector, especialista en estas materias, estará en adecuadas condiciones para comprobar, o valorar, por sí mismo si lo que los actores institucionales de las relaciones de trabajo, Gobierno, Empresarios y Sindicatos, nos proponen realmente servirá para «promover el empleo estable y de calidad», que es el ambicioso objetivo marcado a la reforma. Una reforma con rango legal que aspira a tener efectos inmediatos, por cuanto entró parcialmente en vigor al día siguiente de su publicación –desde el 15 de junio de 2006–, y en todos sus aspectos desde el 1 de julio (disp. final 4.^a).

2. LOS HITOS DEL PROCESO DE REFORMA QUE CULMINA EN UN NUEVO PRODUCTO DE «LEGISLACIÓN NEGOCIADA»: QUÉ CAMINO RECORRIDO Y QUÉ HA QUEDADO EN ÉL

No se puede negar a esta reforma el intenso y extenso esfuerzo desplegado por las tres partes firmantes del acuerdo para llegar a una propuesta final, aunque luego ésta no se tradujera en los resultados realmente esperados. Ciertamente de los sujetos negociadores no se puede valorar sólo el «esfuerzo» empeñado en el proceso sino que hay que atender igualmente a los «resultados» del mismo. Así lo aconseja la relevancia institucional de sus respectivas posiciones, no sólo la del Gobierno, que al final es el que formaliza la reforma en una «Ley» –«legislación negociada», o más bien «concertación legislada»– y pone el ingente volumen de recursos financieros –«propiedad» de la ciudadanía española– necesarios para hacerla mínimamente creíble o viable, sino también la de las «organizaciones empresariales» y de los sindicatos más representativos, conforme al diseño constitucional y a la práctica de estos 25 años de modelo post-constitucional de relaciones de trabajo. Pero no menos cierto es que todo producto alcanzado de buena fe en el marco del Diálogo Social merece siempre una especial consideración, aunque sus efectos resulten a veces desilusionadores.

En consecuencia, la legitimidad social que tiene una reforma pactada requiere del intérprete una reflexión, aunque sea mínima o elemental, sobre el proceso seguido para llegar a la regla jurídica que habrá de aplicar, y primero interpretar. Los propios criterios de interpretación moderna, fijados en el artículo 3.1 C.c., que presuponen el conocimiento de los «antecedentes» de la norma, así lo confirma.

De todos modos, ni el lector ni el intérprete deberán hacer demasiado ejercicio de memoria ni una agotadora tarea de búsqueda de documentación, porque el Gobierno ya se ha encargado de recoger con extraordinaria, excesiva, profusión el muy largo –y accidentado, aunque esto se omite– proceso de Diálogo Social sobre el mercado de trabajo que ahora culmina, hasta la próxima, y no muy lejana naturalmente. Del punto II y del punto III de la farragosa Exposición de Motivos se extrae que el Real Decreto-Ley, «fíel» al tipo de norma al que pertenece, el de la «legislación negociada», es sólo un resultado muy parcial del «Acuerdo del Diálogo Social» entre el Gobierno, CEOE, CEPYME, UGT y CC.OO., y traducción legislativa, no plena aunque sí muy aproximada, del Acuerdo de Concertación Social firmado por el Gobierno y los interlocutores sociales el pasado día 9 de mayo, para «*la mejora del crecimiento y del empleo*». La Exposición de Motivos cuida mucho, también demasiado, el resaltar que la norma legal «*recoge con fidelidad los criterios y propuestas que han expresado los interlocutores sociales firmantes del Acuerdo, como garantía de la efectividad de la nueva regulación*».

A este respecto, bastará con recordar aquí que la Declaración de Diálogo Social de 8 de julio de 2004 recogió un doble compromiso entre las partes firmantes:

- a) El *procedimiento de la reforma*: «consensuar aquellas modificaciones legales y de otra naturaleza que se estimen oportunas...».
- b) *Modelo regulador de referencia*: buscar las medidas que logran «aunar seguridad para los trabajadores y flexibilidad para las empresas», esto es, el célebre, y un tanto ambiguo, modelo de la «*flexi-guridad*».

En definitiva, el consenso previo determinaba tanto el camino a seguir como el horizonte de referencia. En relación al primer aspecto, quedaba claro desde el inicio que se abominaría de cualquier reedición de las reformas «impuestas», como lo fueron las de los años 1994 –con el Gobierno socialista de entonces–, 2001 y 2002 –con el Gobierno popular–. El referente procedimental debía ser, pues, del de la reforma de 1997 –la primera del Gobierno popular–, a través del *Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad en el Empleo*, luego traducido en reformas legales ese mismo año. El AIEE marcó el inicio de un nuevo período de reformas caracterizadas por el «consenso» a tres bandas que, como se sabe, duraría bien poco, pues ya en 1998, con la reforma de la regulación del trabajo a tiempo parcial, quebraría al quedar fuera los empresarios.

Pero aquella reforma no sólo marcará el camino a seguir en relación al procedimiento, sino también la «filosofía» o el discurso del proceso. Hoy como ayer el objetivo debía ser el promover una política de estabilidad en el empleo.

De este modo, en realidad, el nuevo período de reformas no haría sino retomar las que, a juicio de los firmantes, han resultado positivas, sin perjuicio de introducir algunos «instrumentos novedosos», como las medidas contra el encadenamiento abusivo de contratos temporales, aunque sabido es que el origen de esta técnica está en la reforma de 2001, si bien quedó en el limbo jurídico de la negociación colectiva al no establecerse pautas concretas. En este sentido, independientemente de que se plasmaran o no en Acuerdos específicos, lo cierto es que la práctica totalidad de los aspectos tratados en la actual reforma ya cuentan con una muy significativa tradición –mejoras en la protección social, las siempre exigidas rebajas de cotizaciones empresariales, el recurrente compromiso de potenciación de los Servicios Públicos de Empleo, la continua llamada a la revitalización de la Inspección de Trabajo...–. En consecuencia, ni en la técnica empleada para la producción de la reforma –para colmo hasta se sigue la denostada vía del «Real Decreto-Ley», tan criticada en el período anterior–, ni en los objetivos globales, estamos ante una reforma realmente novedosa respecto de las emprendidas desde 1997 *para corregir los desequilibrios consabidos de nuestro mercado de trabajo*, como son las altas tasas de desempleo y los aún más elevados porcentajes de temporalidad, así como el desigual impacto, por colectivos y territorios, de la falta de ocupación.

Desde luego, si hacemos esta advertencia, pura resultante de una descripción de lo que ha acontecido hasta ahora en los incesantes –e inacabables– procesos de reforma laboral, no es para crear desde este mismo instante dudas sobre la eficacia de la reforma, recordando que todas las anteriores, desde 1997, han buscado lo mismo –han perseguido el mismo «santo grial» de la estabilidad en el empleo con mejora del crecimiento económico–, pero hasta ahora ninguna habría conseguido el objetivo de reducir apreciablemente la perniciosa tasa de temporalidad. Aunque desde luego sí que nos permite preguntarnos, de entrada, ¿qué tendrá esta reforma que no han tenido las otras, más allá del carácter pactado, como ya lo tuvo la de 1997, para hacernos creer que ahora ya sí se conseguirá tan necesario y noble objetivo?

En realidad, el breve recorrido trazado de este largo proceso –casi 14 meses– de diálogo social por una nueva reforma en pro de la «calidad en el empleo» tiene como objetivo más que recordar este doble aspecto, el carácter pactado y la privación del objetivo de la estabilidad, en sí nada novedosos, el evidenciar *qué ha quedado en el camino* y que sí parecía diseñar una estrategia de reforma diferente a la conocida hasta ahora, al menos desde 1994. Nos referimos a que de los hitos seguidos en este proceso se albergaba esperanza fundada de asistir, por fin, a una *reforma estructural*.

En efecto, el triple compromiso marcado por la Declaración para el Diálogo Social, poniendo como prioridad la «competitividad, el empleo estable y la cohesión social», y la clara recomendación hecha por la Comisión de Expertos a quien se encargó un Informe para «*evaluar el funcionamiento de las políticas de empleo desde las reformas laborales acometidas en el período 1992-1994 hasta la actualidad*», como recuerda la Exposición de Motivos, hacía presagiar una reforma laboral dirigida a afrontar con decisión los problemas estructurales de nuestro mercado de trabajo. Las razones eran evidentes: el diagnóstico sobre los problemas era común y conocido desde hace mucho tiempo, como continuadas vienen siendo las resistencias de mismo a una corrección, si no definitiva, sí significativa. Más aún: se había advertido, con razón, que la globalidad del marco regulador determina que toda reforma puntual, episódica, parcial, genera efectos distorsionadores en otros aspectos no reformados, por cuanto «cerradas» en unas «vías de agua» de inmediato se abren otras para dejar escapar el caudal –aquí se llama imperativo de flexibilidad– existente, que por un lado u otro tiene que emerger.

Pues bien, como se ha recordado al inicio de este comentario, la reforma acordada y ya publicada, e incluso en vigor –otra cosa es que sea efectiva y eficaz–, vuelve a la misma estrategia de siempre, cual es la de abarcar un catálogo, más o menos limitado, de «medidas puntuales», que buscan intervenir de urgencia (así se auto-justifica una vez más el Gobierno, como sus predecesores) sobre aquellos aspectos que funcionan peor, y que así vienen haciéndolo desde hace años. En definitiva, una vez más, el «gran» objetivo de la reforma es sólo corregir algunas de las más impresentables, o intolerables, distorsiones del mercado de trabajo. Olvidado, o relegada por desacuerdo entre los actores sociales, queda cualquier pretensión de emprender reformas sistemáticas que permitan avanzar en la mejora tanto del modelo productivo, que es obvio, como dicen los interlocutores, precisan el acompañamiento de otras políticas de crecimiento, innovación y productividad, como del modelo de ordenación del empleo y del trabajo español.

En todo caso, el carácter episódico y puntual atribuido a esta reforma no impide reconocer que son múltiples las medidas acordadas y normadas en aras de dar una nueva oportunidad a las inversiones de tendencia, de modo que crezca el empleo indefinido por el empleo. Cada medida responde, pues, a una racionalidad diferente y, por tanto, pone en juego un interés diferenciado, cuya valoración requiere atender de cerca a la eficacia para resolver la concreta distorsión o anomalía que dice querer corregir. No obstante, queda igualmente claro, por la evidenciada globalidad, que este juicio no podrá prescindir del objetivo común: la estabilidad en el empleo. Veámoslo.

3. LAS LÍNEAS DE «POLÍTICA LABORAL Y DE EMPLEO» DE LA REFORMA: UNA VISIÓN PANORÁMICA DEL CONJUNTO DE MEDIDAS

Pese a esta heterogeneidad de medidas, a la diferente lógica que cada una de ellas mantiene –garantía de derechos, reducción de cargas empresariales, control del abuso de la contratación,

incentivar el empleo estable...–, y al distinto interés que cada una suscita, el programa reformador puede bien agruparse en torno a *cuatro políticas socio-laborales*:

1. La revisión de las *políticas activas de empleo*, mediante la reordenación de los incentivos financieros a la contratación sobre todo, sin perjuicio de alguna referencia a la mejora de la eficacia de la política de colocación.
2. La *política laboral de control del cumplimiento de las normas laborales* que más inciden en la estabilidad, especialmente las relativas a la contratación temporal, pero también respecto de ciertos fenómenos de descentralización productiva, para evitar la cesión ilegal. De ahí, que, además de mejorar la participación del control colectivo, de nuevo algunas indicaciones aparezcan en orden a la mejora de la actividad de vigilancia de la «policía laboral», la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS).
3. La *política de protección social de los trabajadores sin empleo*, mejorando la protección por desempleo, pero también la cobertura del FOGASA.
4. La *política laboral de reducción de costes empresariales*, al margen de su incidencia en el fomento de la contratación indefinida, instrumental a la «*política de crecimiento económico*», secundaria en esta reforma pese al título

La práctica totalidad de las medidas –fuera queda la configuración de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos (CCNCC) como Observatorio de Negociación (disp. adic. 7.^a); o la reforma terminológica de la disp. adic. 2.^a apartado 1 LET– pueden agruparse en torno a esos cuatro grupos. Seguiremos este criterio para exponer las concretas medidas, aunque no se corresponde estrictamente, pero sí respeta *grosso modo*, con la propia estructura en tres Capítulos en que se articula su texto. A saber: *Medidas de impulso a la contratación indefinida; Modificación de la legislación laboral para mejorar la utilización de la contratación temporal, las prestaciones del FOGASA y la transparencia de la subcontratación; Mejora de la protección por desempleo de colectivos específicos*. Al texto hay que añadir la tradicional secuencia de «cláusulas de cierre» –7 disps. adics., 4 disps. trans., 1 disp. derog. única, 4 disps. finales–.

Sucintamente, el catálogo de medidas de reforma propuestas para conseguir los diferentes objetivos y satisfacer los distintos intereses que están en su base, puede quedar como sigue:

Dentro del ámbito de las *políticas activas de empleo*:

a) *Política de fomento del empleo*, mediante incentivos económicos y algunas mejoras contractuales:

- Un *Nuevo Programa de Fomento del Empleo*, dirigido a impulsar la utilización de la contratación indefinida inicial por los empresarios, modificando el sistema de incentivos a la contratación indefinida. No obstante, incorpora también un «Plan extraordinario» de conversión de temporales en fijos. Junto a la rebaja de cotizaciones éste es, a no dudar, el contenido más relevante del Real Decreto-Ley

- Un leve retoque al «*contrato para el fomento del empleo*» de duración indefinida, para mejorar su uso, modificando la Ley 12/2001, que lo regula.
- *Reducción de las cotizaciones empresariales por desempleo para los contratos indefinidos*, en un porcentaje inicial 0,25 desde 1 de julio de 2006 hasta 30 de junio de 2008, que será de 0,50 por 100 a partir del 1 de julio de 2008, conforme a lo que establecerá la LPGE para ese año.
- Incorporación del régimen del *Contrato temporal de fomento del empleo para personas con discapacidad (disp. adic. 1.ª)*, derogando el artículo 44 Ley 42/1994.

b) *Políticas de colocación e intermediación: Plan de Modernización de los Servicios Públicos de Empleo (disp. adic. 6.ª)*.

En las políticas de *mejora del control de la efectividad de las normas laborales*:

a) *Control del abuso de la contratación temporal*:

- Fijación de *límites temporales para los sucesivos contratos* de este carácter que pueda suscribir una empresa con un trabajador, incluidas las Administraciones Públicas (AAPP). Se da nueva redacción al artículo 15.5 LET y se modifica la disposición adicional 15.ª LET. En coherencia también se modificará el artículo 8 c) Ley ETTs.
- *Derogación del contrato temporal de inserción*, lo que más bien es levantar «acta de defunción» de una modalidad que ya estaba muerta en la práctica.
- *Modificación de los límites máximos de edad de los trabajadores con los que se puede suscribir contratos para la formación*, reduciendo el número de excepciones antes contempladas a tal fin. Se reforma el artículo 11.2 a) LET.

b) *Delimitación más precisa de la cesión ilegal de trabajadores*:

- *Se incorporan a la delimitación de los supuestos de cesión ilegal de trabajadores las construcciones jurisprudenciales llevadas a cabo estos años*, al objeto de deslindar con mayor precisión aquella figura respecto de la «subcontratación» de obras y servicios. A tal fin se reforma el artículo 43 LET.
- Se mejora la *transparencia respecto de ciertos supuestos de subcontratación*, como los que tienen lugar entre empresas en un mismo centro de trabajo, y lo referente a su control. Se modifica el artículo 42.4 LET –y el TRLISOS–. También el artículo 81 LET.

c) *Mejora del Sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, mediante el reforzamiento de la participación de los interlocutores sociales en la programación de objetivos y actuaciones (disp. final 1.ª)*.

Por lo que refiere a la reforma del marco normativo de la política de **protección social** para la persona que carece de ocupación actual, las medidas son claramente de mejora de la:

- a) *Protección por desempleo*, en especial mediante el reforzamiento de la cobertura dada a determinados colectivos, como son los mayores de 45 años sin responsabilidades familiares y los polémicos trabajadores fijos discontinuos. Las medidas de mejora se llevan a cabo mediante la modificación de la LGSS (arts. 208.1.4 y 215.1.1) y el Real Decreto 1043/1985, de 19 de junio.
- b) Cobertura de las prestaciones asumidas por el FOGASA en caso de insolvencia empresarial, con la consiguiente reforma del artículo 33 LET.

En relación a lo que hemos denominado como **política de reducción de costes laborales** para la eventual mejora del crecimiento económico, si bien se trata más bien de satisfacer aspiraciones empresariales:

- *Eliminación del recargo en la cotización por desempleo* en los contratos temporales celebrados por ETTs, con lo que se avanza en el proceso de normalización de este tipo de empresas, no obstante no suponer estabilidad sino consolidación del empleo temporal, si bien bajo gestión indirecta.
- *Reducción a la mitad de la cotización empresarial al FOGASA*, de modo que viene a ser la contrapartida para el empresario de la mejora de protección conseguida por el trabajador.

En conexión con esta última referencia y antes de pasar a un comentario más particularizado de cada una de las medidas conviene hacer una observación general sobre el significado y alcance de la reforma, a la vista de este esquema regulador. A este respecto, ya hemos recordado que el objetivo prioritario del Acuerdo, y por tanto luego del Real Decreto-Ley, aunque ambos no coinciden en todos sus extremos, pese a lo que dice la Exposición de Motivos, parece responder al compromiso adquirido en la Declaración del año 2004. Éste no era otro que impulsar una *reforma equilibrada* entre los imperativos de seguridad en el empleo, en aras del empleo de calidad, y los de flexibilidad de la gestión del personal, en aras de la mejora de la productividad empresarial.

Pues bien, a la vista del catálogo de medidas apenas expuesto, lo cierto es que prima claramente el objetivo de reducir la temporalidad e impulsar la contratación indefinida mediante una notable mejora de los sistemas de incentivos, además de favorecer un clima de mayor confianza empresarial mediante la reducción de cotizaciones empresariales. En un segundo plano parece quedar el fomento de la productividad mediante la mejora de la flexibilidad de las empresas que, como se reconoce, participan en un mercado más competitivo hoy que ayer.

En relación a este objetivo, la aspiración es netamente «conservadora». La exigencia empresarial mínima era que este acuerdo no reduciría en modo alguno la flexibilidad hoy existente y, como recuerda la Exposición de Motivos, «necesaria para el funcionamiento (rentable) de las empresas». Por lo que se ha renunciado a un conjunto de reformas más *pro-activas* en tal sentido, quizás por la convicción de que la productividad, auténtico déficit de nuestra economía, se ha de

conseguir en la gestión de otros «recursos productivos», como prueba el aluvión de reformas legales realizadas en tal sentido por este Gobierno en los más diferentes ámbitos.

Esta constatación podría llevar a la convicción, pero sería sólo aparente y parcialmente «falsa», a nuestro criterio, de que estamos ante una reforma en la que prima el enfoque protector o tuitivo típico del clásico *modelo del garantismo legislativo* de los derechos de seguridad de los trabajadores, en su doble vertiente, laboral –más estabilidad en el empleo– y de protección social –más cobertura social–. Un estudio más detenido y consciente del contenido global del Real Decreto-Ley, y una ponderación cuantitativa y cualitativa de sus diferentes ámbitos de actuación, evidenciará el predominio de un enfoque algo diferente, en cuanto que la manifiesta *racionalidad distributiva de recursos públicos* que sin duda tiene, *se reparte más ponderadamente* entre trabajadores y empleadores, hasta incluso poder concluir que *el balance global favorece más a los empleadores* que a los trabajadores.

4. LAS MEDIDAS PROMOTORAS DE UNA MAYOR EFICIENCIA DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DEL EMPLEO DE CALIDAD

4.1. Las políticas de fomento del empleo mediante el impulso de la contratación indefinida.

4.1.1. El Nuevo «Programa de Fomento de Empleo» y el «Plan extraordinario» para la conversión de empleo temporal en fijo.

La primera, y quizás más relevante, medida que abre las previsiones del Real Decreto-Ley para impulsar el crecimiento del empleo y, sobre todo, el de duración indefinida, es la regulación de un nuevo «Programa de Fomento del Empleo» que, como se sabe, suele establecerse en la Ley de Presupuestos Generales del Estado –LPGE–. De ahí, la derogación de la disposición adicional quincuagésima de la Ley 30/2005, LPGE para 2006. Lo que confirma una vez más que el «Derecho del Empleo» sigue viéndose fundamentalmente como una fuente de distribución de recursos económicos de carácter público –la financiación corresponde al Presupuesto del Servicio Público de Empleo, disp. adic. 3.^a RDL– a favor de los empresarios, ya sea unilateralmente decidida por los poderes públicos ya, como en este caso, de forma acordada con los interlocutores sociales.

La nueva regulación al respecto pasa a estar recogida en el Real Decreto-Ley. Aunque la estructura y contenidos de este Programa son muy similares al que se ha venido sucediendo estos años² –tanto en Leyes especiales como en las LPGE–, el actual contiene algunas novedades dignas de reseñarse.

Por lo que hace a su objeto, el presente Programa regula (arts. 1 y 4):

² Básicamente el contenido es el siguiente: se delimitan las *bonificaciones* para la contratación (art. 1), se determinan los *beneficiarios* (art. 1), incluyendo los requisitos exigidos a los mismos para poder disfrutar de las mismas (art. 5), se cuantifican los *incentivos a la contratación* (art. 2), y se regulan cuestiones tales como las *exclusiones* de estos beneficios (art. 6), los *límites de concurrencia, cuantía máxima e incompatibilidades* de las bonificaciones (art. 7), y obligaciones de *reintegro* (art. 9)

- Las *bonificaciones por la contratación indefinida*, tanto a tiempo completo como a tiempo parcial, incluida la modalidad de fijo discontinuo.

Se precisa ser demandante de empleo. Esta cualidad será acreditada por su inscripción en una oficina de empleo, que tras la culminación del proceso de transferencias a todas las Comunidades Autónomas, salvo el País Vasco, será autonómica.

- Las *bonificaciones para los contratos temporales* que se celebren con personas en situación de *especial vulnerabilidad social*, en particular las personas con discapacidad, las mujeres víctimas de violencia de género en los términos de la Ley Orgánica 1/2004, las personas víctimas de violencia doméstica y cualesquiera otras que estén en situación de exclusión social.

La acreditación de la condición de discapacidad, cuestión siempre polémica a juzgar por la enorme litigiosidad que genera, aparece en el artículo 2.2, párrafo 4.º –tanto quienes tengan un grado de «minusvalía» igual o superior al 33% o la prevista para los enclaves laborales; pensionistas de IP, tanto de seguridad social como de clases pasivas–. La acreditación de la cualidad de víctima de violencia de género se hará en los términos previsto por la Ley Orgánica 1/2004 –Informe del MF–. Y la acreditación de la cualidad de excluido social se fija en la disposición adicional segunda, que la identifica con la pertenencia a algunos de los colectivos relacionados en ella ³. Se ha preferido la técnica de listado cerrado a la técnica de remisión a los servicios sociales competentes –los autonómicos– para delimitar en cada caso si, una persona, se encuentra o no en situación de exclusión social. Aunque el listado legal es amplio –coincide en lo sustancial con la anterior disp. adic. 15.ª LET, cuyo contenido desplaza el RDL por una muy diferente disp. adic. 15.ª LET–, proporcionando mayor seguridad jurídica, queda claro que hay otras situaciones que producen los mismos efectos, con lo que el que no pudieran beneficiarse de estas bonificaciones genera inequidad. Por eso hubiese sido preferible recurrir a la técnica de la individualización del tratamiento, acreditando en cada caso esa situación por los órganos públicos competentes.

- Las llamadas *bonificaciones para el «mantenimiento del empleo»* de los trabajadores de edad avanzada –60 o más años–, y para «*la igualdad de oportunidades*» de las mujeres que vean suspendidos sus contratos por maternidad o por cuidado de hijos (art. 4).

Limitándonos en este momento a exponer y comentar sucintamente las principales novedades del régimen jurídico ahora introducido hay que llamar la atención sobre tres aspectos básicos. El primero de ellos es el relativo al modo de cálculo de la bonificación.

Hasta ahora la bonificación había consistido en un porcentaje de la cotización empresarial a la Seguridad Social. Pues bien, ahora se sustituyen tales porcentajes de bonificación de cuotas por

³ Son: *perceptores de las rentas mínimas de inserción autonómicas (RMI); las personas que no hayan podido acceder a esas RMI por falta del período de residencia o empadronamiento exigido o por haber agotado el período máximo de percepción; jóvenes mayores de 18 años y menores de 30, procedentes de instituciones de protección de menores; personas con problemas de drogadicción o alcoholismo que se encuentren en procesos de rehabilitación o reinserción social; internos de centros penitenciarios cuya situación les permita acceder a un empleo; menores internos incluidos en el ámbito de la Ley Orgánica 5/2002, reguladora de la responsabilidad penal del menor.*

módulos fijos de ayuda que van, según los casos, desde los 500 euros hasta los 3.200 euros anuales atendiendo a diferentes situaciones y colectivos –el cuadro resumen se incorpora en Anexo a este trabajo, tal y como aparece en el propio BOE–.

La razón de este cambio es obvia. Con este nuevo criterio de cálculo el incentivo económico es mayor para la contratación de los trabajadores menos cualificados profesionalmente, en la medida en que éstos tienen menores salarios por lo que aplicar porcentajes suponía menos motivación empresarial para contratar a estos trabajadores. Trabajadores que, además, son los que, a su vez, menos motivación tendrán para acceder al empleo por las reducidas expectativas de obtener un salario adecuado a las necesidades de los tiempos actuales y por la presión que supone el ser «objeto» de una desmesurada rotación, que le llevará en breve tiempo de nuevo al desempleo. Pues bien, para tratar de romper este círculo vicioso, se opta por esta nueva forma de incentivo, de modo que el empresario tenga ahora más estímulo para contratar indefinidamente a trabajadores más castigados por la inestabilidad laboral.

Este nuevo modo de fijación cuantitativa de la ayuda se aplica incluso para situaciones en las que antes se establecía una bonificación del 100 por 100, como era el incentivo previsto para promover el reingreso de la mujer al mercado de trabajo, cuando había cesado en su trabajo remunerado por razones de responsabilidad familiar –maternidad, excedencia de cuidado de hijo–. Así, para estos casos, siempre que la mujer se reincorpore en los dos años siguientes a la fecha del inicio del permiso de maternidad, se prevé una bonificación mensual –o equivalente diario– de 100 euros, durante los cuatro años siguientes a la reincorporación efectiva. El derecho se mantiene incluso si se trataba de un contrato temporal el suspendido, siempre que en la reincorporación el contrato se transforme en indefinido (art. 4.2).

No obstante, perduran algunas situaciones en las que la bonificación sigue siendo por porcentajes de la cuota de Seguridad Social. Ése es el caso de los contratos de carácter indefinido de los trabajadores de 60 o más años, con una antigüedad en la empresa de cinco o más años. En estos casos la bonificación es del 50 por 100 de la aportación empresarial en la cotización por contingencias comunes –salvo IT–, incrementándose anualmente dicha bonificación en un 10 por 100 transcurrido un año desde su aplicación, hasta alcanzar el 100 por 100.

Esta bonificación se aplicará cuando alcance la referida antigüedad, si al cumplir el trabajador 60 años no la tuviera. Igualmente se mantiene el cálculo por porcentaje para los contratos en formación de personas con discapacidad (50% de la cuota empresarial), conforme a la disposición adicional 2.^a 1 LET, que mantiene su redacción, salvo el cambio terminológico introducido por el Real Decreto-Ley: no se habla ya de «trabajadores minusválidos» sino de «trabajadores con discapacidad» –aunque ya puestos podían haber modificado el resto de referencias de la disposición–.

Ya se ha comentado que el derecho a la bonificación se tiene aunque la modalidad de contratación sea a tiempo parcial, aunque indefinida. Pero en este caso se fijan tramos o porcentajes de reducción de las bonificaciones correspondientes. Así se prevé en el artículo 2.6 Real Decreto-Ley, que completa el cuadro previsto en el Acuerdo. De este modo, se tendrá derecho a toda la bonificación cuando la jornada laboral sea igual o superior al 75 por 100 de la jornada habitual o a tiempo completo. Se reducirá, en cambio, en un 25 por 100 cuando la jornada laboral sea igual o superior al 50 por 100 de la jornada habitual o a tiempo completo e inferior al 75 por 100; en un 50 por 100 cuando la jornada laboral sea igual o superior al 25 por 100 de la jornada habitual o a tiempo

completo e inferior al 50 por 100 de dicha jornada, y en un 75 por 100 cuando la jornada sea inferior al 25 por 100 de la jornada habitual o completa.

Esta misma previsión se produce respecto de los contratos temporales. Recuérdese que si bien la política a incentivar es la de contratación indefinida, con carácter excepcional, aunque con tal carácter se viene manteniendo desde hace años lo que evidencia la cronificación de estas situaciones de debilidad ocupacional, se prevé el incentivo de contratos temporales para aquellas personas y colectivos en mayor riesgo o vulnerabilidad. Así sucede respecto de las personas con discapacidad, que siguen teniendo muy bajas tasas de actividad y muy altas cuotas de desempleo, o con personas en exclusión social, en los términos arriba indicados. En todo caso, la regulación prevé mayor cuantía si se celebran contratos indefinidos, como sucede respecto de las personas víctimas de la violencia de género y/o violencia doméstica (art. 2.3), así como para las personas en exclusión social (art. 2.4).

El segundo aspecto de novedad reside en la *duración del incentivo*. Como se sabe, hasta el momento, en la mayor parte de los casos la bonificación duraba dos años. Ahora, en cambio, se fija en cuatro años. Esta ampliación de la duración de los incentivos es obvio que pretende beneficiar la permanencia de los contratos. Con esto se quiere salir al paso, o corregir, esa práctica constatada de que numerosos contratos indefinidos se extinguían, precisamente, a los dos años de iniciar su vigencia.

Para diversos colectivos, sin embargo, la bonificación se prevé para toda la vigencia del contrato, incluso aunque sea temporal. Así, se mantiene el carácter indefinido de los incentivos para:

- Mayores de 45 años.
- Personas víctimas de la violencia de género y/o violencia doméstica, así como para las personas en exclusión social, cuando la contratación sea temporal. Si es indefinida la duración será de cuatro años, conforme a la regla general.
- Personas con discapacidad.

Para este último colectivo, y confirmando una vez más que son el colectivo prioritario de las políticas de incentivo o estímulo al empleo desde hace ya años –lo que quizás debería mover a una reflexión bien diferente, en orden a la utilidad de esta técnica de fomento de empleo para tales colectivos, el carácter indefinido de las reducciones o bonificaciones se produce tanto si se trata de contratos temporales cuanto si se trata de contratos de duración indefinida. Así se prevé en el artículo 2.2 Real Decreto-Ley para todas las personas con discapacidad contratadas de forma indefinida, tengan o no especiales dificultades –se supone que adicionales– para el acceso al mercado ordinario de trabajo y procedentes de «enclaves laborales», si bien en este caso la cuantía del incentivo es un poco mayor. La misma previsión aparece para las personas con discapacidad contratadas temporalmente.

No obstante, cuando se trate de contratos temporales para las personas con discapacidad hay que hacer algunas precisiones atendiendo al tipo de empresa que contrate bajo esta modalidad. Si se trata de un contrato temporal de fomento de empleo, cuya regulación está ahora contenida en la disposición adicional 1.^a del Real Decreto-Ley, una vez derogado el artículo 44 Ley 42/1994 (disp. derog. única del RDL), o si estamos ante un contrato en prácticas, el beneficiario de los incentivos previstos para toda la vigencia del contrato puede ser cualquier empresa –en el primer caso sólo

si están incluidas dentro del catálogo de beneficiarios (art. 1.3 y 4 RDL), en el segundo todas, conforme a la disp. adic. 1.ª 1 LET-. Ahora bien, si la empresa contratante es un Centro Especial de Empleo, entonces tendrá derecho a mantener las bonificaciones previstas para el contrato temporal de fomento de empleo cualquiera que sea el contrato temporal que realice, «incluidos los formativos» (art. 2.2., tercero, *in fine*, RDL).

El tercer gran aspecto que merece comentario es la relativa a la *delimitación de los colectivos* susceptibles de ser contratados con incentivos financieros. Aunque afecta en general a los mismos colectivos de siempre, se prevén algunas simplificaciones –reagrupamiento de colectivos– y nuevas incorporaciones.

De este modo, y al margen de esta reordenación para clarificar el abigarrado catálogo tradicionalmente establecido al efecto, lo más relevante es evidenciar las nuevas incorporaciones. En este sentido, se incorporan cuatro nuevos supuestos de contratación indefinida de especial relieve:

- *Mujeres que se reincorporen al empleo después de cinco años de inactividad*, siempre que, antes de su salida del mercado de trabajo, hubiesen estado en alta en Seguridad Social un mínimo de tres años.
- Extensión de los incentivos a los *jóvenes varones desempleados entre 16 y 30 años*, actualmente excluidos de los mismos, por entenderse que éste era un colectivo «neutral» en relación a las barreras socio-económicas de acceso al empleo.

Aunque la norma habla sólo de «jóvenes», sin referencia al género, entendemos que se trata de «varones», por cuanto las «mujeres» ya son beneficiarias de este incentivo «en general», sin distinción alguna de edad o cualquier otra circunstancia personal o social, lo que evidencia una clara «acción positiva». En este sentido, en la medida en que el incentivo es algo mayor para las «mujeres en general», que para «jóvenes» entre 16 y 30 años, queda claro que sólo tiene sentido la previsión legal si se está pensando en «varones», aunque no se diga expresamente –¿no se ha advertido o no es «políticamente correcto»?–, pues no se pueden acumular los incentivos previstos para diversos colectivos en los que una misma persona puede estar encuadrada, aunque la opción corresponde al empleador beneficiario (art. 7.1 RDL).

- Personas con *discapacidad severa procedentes de enclaves laborales* (RD 290/2004), tal y como se ha evidenciado al analizar la duración de los incentivos, que para ellas es para toda la vigencia del contrato.
- Cualquier persona con contrato temporal, si se ha celebrado antes del 1 de junio y la conversión en indefinido se produce hasta antes de 1 enero de 2007.

Esta última observación nos permite introducirnos en lo que constituye otra gran novedad del Programa de Fomento del Empleo para 2006, que no es otra que el denominado «*Plan extraordinario para la conversión de empleo temporal en fijo*» (art. 3 RDL). El carácter extraordinario reside en ser una excepción a una regla que anima la actual reforma: la bonificación tiene que ser en origen no *a posteriori*, pues de lo contrario se produce un anómalo efecto de sustitución o desplazamiento.

En efecto, la voluntad de la reforma es la supresión total a partir de enero de 2007 de los incentivos actuales a la conversión de contratos temporales en indefinidos, para desincentivar el recurso inicial a contratos temporales cuya conversión posterior en indefinidos era bonificada. Esta situación habría fomentado la contratación temporal, con independencia de su causa real, para luego tener opción a acogerse a las ayudas tras la posterior conversión, conforme preveían incluso muchos convenios colectivos. Tal posibilidad pasaba porque se hubiera celebrado el contrato antes de finalizar 2003, por lo que al día de hoy la totalidad de esos contratos se habrían extinguido.

Pues bien, en el marco de este «Plan extraordinario» para la reducción de la temporalidad», durante el segundo semestre de 2006 se continuará bonificando, incluso con una mejora adicional, la conversión en indefinidos (tanto los ordinarios como los de fomento de la contratación indefinida) de los contratos temporales, siempre que:

- Estén en vigor a 1 de junio de 2006.
- Se transformen en indefinidos antes de 1 de enero de 2007.

Finalmente, conviene llamar la atención del lector sobre la inestabilidad –o movilidad, como se quiera– a que está sometida esta regulación. Así lo prevé expresamente la disposición final 2.^a que, bajo el apartado de «autorizaciones al Gobierno», ha dejado completamente abierto el Programa a los cambios que, atendiendo a las circunstancias socio-económicas del momento, pueda introducir el Gobierno en el Programa de Fomento. Todos los aspectos, desde los colectivos hasta los incentivos, quedan a su disposición, sin más condicionante que el consultar previamente a los interlocutores sociales, y naturalmente siempre «con el fin de profundizar en la consecución de los objetivos» a que responde el Acuerdo y el Real Decreto-Ley que lo formaliza. De interés la referencia expresa que se hace a la introducción de programas específicos para política de reinserción laboral de los colectivos que puedan verse afectados, lo que ocurre cotidianamente, por los «procesos de liberalización del comercio y de la globalización». Queda claro que aquí aparecen en primer lugar los empleados del sector textil, que ya cuentan con una financiación y programas especiales contemplados en la LPGE para 2006.

Dado el origen de la norma con rango de Ley, el propio Gobierno, estamos ante una técnica de «autohabilitación» para regular vía normas reglamentarias cuestiones que tienen rango de Ley. Quizás sea una necesidad de la aceleración de los tiempos modernos, pero desde luego poco respeta las exigencias de la seguridad jurídica.

4.1.2. Extensión del uso del contrato de fomento de la contratación indefinida y otros retoques.

De este modo, y aunque formalmente son dos realidades independientes, queda igualmente afectada, si bien con escaso alcance jurídico-contractual, la Ley 12/2001 de «medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad» –recordamos el título para evidenciar que la política de «calidad» en el empleo no es una aspiración reciente, otra cosa es lo atinado de cada reforma en pos de este noble ideal–, que es la que sigue regulando «extrasistemática» la modalidad de contrato para el fomento del empleo indefinido. Recuérdesse

que esta modalidad se remonta a la reforma de 1997 y que, a parte de la selección de colectivos «beneficiarios» que realiza –carácter selectivo del contrato–, no tiene más singularidad contractual que la reducción de la indemnización prevista para el despido objetivo del artículo 52 LET –en vez de 45 días sólo 33, y en vez de un límite de 42 mensualidades, sólo 24–.

La reforma no afecta al listado cerrado de colectivos que pueden ser contratados por esta vía. Tan sólo se ven modificados dos aspectos del mismo:

- La extensión de su uso al incluirse en la lista también la transformación en indefinido de cualquier contrato temporal, en cualquier modalidad, siempre que estuviese celebrado con anterioridad al 31 de diciembre de 2007 [nueva letra b) del apartado 2 disp. adic. 1.ª Ley 12/2001].
- Se añade un segundo párrafo al apartado 4 de la referida disposición adicional 1.ª, al objeto de establecer el deber del empresario, en caso de despido improcedente, de depositar en el Juzgado de lo Social la diferencia entre la indemnización ya percibida por el trabajador de 20 días de salario por año de servicio –propia del despido por causas objetivas ex art. 53 1 b) LET–, y la que corresponde por el reconocimiento en estos casos de la improcedencia del despido –33 días de salario por año del servicio, con los límites arriba recordados–.

Si la primera modificación estaba prevista en el Acuerdo, esta segunda no. En todo caso, se trata de una reforma puramente técnica, que responde a lógicas razones de coherencia entre la regulación de esta modalidad de contrato y el resto de las modalidades de contratación cuando se produce un despido improcedente, sin más salvedad en este caso –aunque no es menor–, que lo reducido de la cuantía indemnizatoria –en general 45 días, aquí sólo 33–. En consecuencia, es una mejora del texto legal que tiene pleno encaje en el conjunto de la reforma.

4.1.3. La satisfacción de una vieja y permanente reivindicación empresarial: la reducción inicial y progresiva de las cotizaciones por desempleo.

En el permanente debate de las reformas laborales los empresarios vienen exigiendo con extenuante perseverancia dos grandes líneas de actuación, ambas relativas, como no podía ser de otra manera, al «coste» de la «mano de obra». Una, histórica, es la reducción del «precio» del despido, en la medida en que una vez alcanzado, salvo excepciones –la lesión de derechos fundamentales, los despidos colectivos–, el «despido libre» –no hay que esgrimir ninguna causa para extinguir el contrato individual, bastará tan sólo con pagar la «sanción económica» prevista para tal decisión–, el siguiente paso es que esa decisión salga lo más «barata» posible. La otra, es la reducción de las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social, en cuanto que se estima que tales cuotas «encarecen» en extremo la contratación de personal, lo que sería un desincentivo no ya para la contratación laboral, sino para dar de alta en la Seguridad Social a quienes se emplean.

Ambas reivindicaciones han aparecido con fuerza también en este nuevo período de reformas laborales. Ahora bien, si en 1997, los sindicatos sí estuvieron dispuestos a romper con ese tabú que era, para la cultura sindical, el «precio del despido», en esta coyuntura económica, claramente favorable y de crecimiento económico continuado, no estaban por esa labor, cerrándose por completo a esa opción.

En consecuencia, la otra vía para conseguir el acuerdo empresarial era propiciar una reducción de las cotizaciones empresariales. Una rebaja a la que los diferentes Gobiernos se han venido resistiendo para evitar, como es obvio, el déficit en las cuentas de una Seguridad Social que ha venido planteando muchas dudas de viabilidad financiera, por lo que sería un contrasentido difícilmente «defendible» cara al electorado, por cuanto rebajar la cobertura de la Seguridad Social y, al mismo tiempo, reducir los ingresos de las cotizaciones, llevaría a una descapitalización del Sistema y a su descrédito.

Ahora bien, en un momento en que el Gobierno vende «a bombo y platillo» una inusual salud de las cuentas públicas, tanto de la Seguridad Social –aunque paradójicamente de nuevo se anuncia, y se acuerda su reforma, en sentido restrictivo–, como de la Hacienda del Estado, el clima resultaba más favorable para que el nuevo Gobierno diera una mínima satisfacción a esa reivindicación. Por lo tanto, si en los últimos años se habían mantenido inalteradas en lo sustancial las cotizaciones –si no se concedía lo más, la rebaja, al menos sí se dio lo menos, la continuidad–, ahora se propone una reducción de las mismas.

Esta nueva opción de política del derecho tiene dos diferentes manifestaciones en el texto de la reforma legal. Por un lado, sirve instrumentalmente al incentivo o estímulo de la contratación indefinida, pero, por otro, también se vincula a otros objetivos, que nada tienen que ver, salvo muy indirecta o difusamente, con el fomento del empleo indefinido, en alguna ocasión incluso parece ir en línea opuesta, como la eliminación del recargo de cotización en las ETTs.

Precisamente por ello, nosotros hemos preferido diferenciar el tratamiento de la triple rebaja de cotizaciones sociales planteada por el Acuerdo y recogida por el Gobierno. Aquí veremos sólo la que tiene que ver directamente con el fomento de la contratación indefinida, dejando para la política de reducción de costes laborales en sentido estricto, al margen de la modalidad de contratos usada, las otras dos –reducción del referido recargo y reducción de la cotización al FOGASA–.

Por lo que respecta a la primera, la reducción de cuotas vinculada a la contratación indefinida, la reforma ha previsto una actuación gradual. A tal fin se modifica la Ley 30/2005, LPGE para 2006. Así, recogiendo fielmente el compromiso adquirido en el Acuerdo, la modificación del artículo 110 Ley 30/2005 supone una rebaja de las contingencias por desempleo de 0,25 puntos a partir de 1 de julio de 2006. Un porcentaje que se doblará, al sumar otro un 0,25 adicional, a partir de 1 de julio de 2008, hasta alcanzar una rebaja total de 0,50 puntos. En consecuencia, la cuota empresarial pasará del actual 6 por 100 al 5,75 por 100. Será del 5,50 por 100 a partir de 2008.

4.2. Una apuesta de nuevo aplazada: la modernización de los Servicios Públicos de Empleo.

Ni las Políticas ni el Derecho relativos a la mejora del volumen y calidad del empleo se agotan en los programas de incentivo económico, que forman parte de un conjunto más amplio que son las denominadas «políticas activas de empleo» –y de crecimiento económico–. Más aún: existen serias dudas sobre las bondades de aquellas políticas de incentivo económico, no obstante el continuo reclamo que a ellas se hacen. Ahora bien, interlocutores sociales y Gobierno son plenamente conscientes de lo limitado de este ámbito de intervención, por lo que también contemplan, como lo vienen haciendo desde hace largo tiempo, allá por mediados de la década de los años 90, un

«programa de modernización» de las políticas activas de empleo, con el fin de «potenciar la eficacia» –capacidad para resolver los desajustes del mercado de empleo– y la «eficiencia» –a costes óptimos social y económicamente– de las mismas.

Ahora bien, tan recurrente como el compromiso es el aplazamiento de su efectividad, hasta el punto de ser una auténtica asignatura pendiente. Ciertamente que el marco legal adecuado para proceder a esta revisión es, hoy, la Ley 56/2003, de Empleo –LE–, que, del mismo modo que el ET y la LGSS, debería haber sido objeto de alguna revisión si ahora hubiera existido auténtica voluntad de revisar la deficiente situación hoy existente, pese a la modernidad institucional y legislativa del denominado «Sistema Nacional de Empleo». Pues bien, hoy como ayer, ésta vuelve a ser la parte que menos concreción tiene, ni en el Acuerdo ni, mucho menos, en el Real Decreto-Ley.

La reforma legal despacha esta crucial cuestión a un futuro «Plan Global de Modernización del Servicio Público de Empleo Estatal» (disp. adic. 6.^a). El objetivo básico es garantizar «la adecuada coordinación con los Servicios Públicos de Empleo Autónomico», así como «la mejora de los recursos materiales y tecnológicos de la red de oficinas». Los concretos compromisos, más políticos que jurídicos, alcanzados son:

- Presentación del Plan en un plazo de tres meses desde la entrada en vigor del Real Decreto-Ley –ya se sabe la laxitud en el control de estos plazos–.
- Consignación presupuestaria adecuada para esa modernización y mejora en la LPGE para 2007 –queda a la libre determinación del Gobierno–.
- Inclusión de un «Plan Estratégico de Recursos Humanos del Servicio Público de Empleo Estatal» –SPEE–, para mejorar tanto su estructura organizativa como la situación laboral –retributiva y profesional– de su personal.

Por supuesto que no es éste el momento para entrar a analizar las muchas carencias que presentan las políticas activas de empleo y por tanto la enorme decepción que, para su corrección, presenta esta reforma, que parece una nueva oportunidad perdida. Pero sí es oportuno, incluso obligado, someterlo a valoración respecto de su «antecedente», esto es, de su fuente de inspiración, el Acuerdo Social para el Crecimiento y el Empleo. En él, tras recordar lo que aquí se ha dicho, que hay que renovar el SNE en el marco del desarrollo efectivo de la LE, se trazaron tres ejes:

1. La modernización de los Servicios Públicos de Empleo.
2. La evaluación en profundidad de las Políticas Activas de Empleo, incorporando algunos derechos de garantía para los demandantes de empleo en orden a recibir una oportunidad real de acciones formativas o de empleo.
3. Revisión del marco normativo del mercado de trabajo, en particular en relación a los agentes de empleo, a partir de la realización del desarrollo reglamentario pendiente de la Ley de Empleo. A tal fin se prevé la creación de un Grupo Tripartito de Trabajo.

Pues bien, queda claro que, sea por la naturaleza de los compromisos, que implican más un análisis y reflexión a medio plazo, bien por la dificultad del empeño, bien por la falta de prioridad al respecto al estar esta política ya en manos de las Comunidades Autónomas, sólo la primera línea de actuación ha tenido algún reflejo en la reforma legal. En consecuencia, deberemos esperar un tiempo antes de poder analizar cuál es el compromiso real del Gobierno con esta necesaria, urgente e inaplazable labor de redefinición de la posición que cada agente, público y privado, tiene en el mercado de trabajo, ante el caos y la confusión que reina en estos momentos. Asimismo, tampoco ha sido esta feliz ocasión para proceder a la corrección de los desajustes hoy existentes entre la regulación legal y el convenio número 181 de la OIT, que es el principal referente normativo e institucional actualmente existente para la ordenación de este ámbito del mercado.

4.3. La política de formación profesional para el empleo: un conjunto de referencias al paso, asistemáticas y «deslocalizadas».

No mayor fortuna reguladora ha tenido otra política activa de empleo muy incisiva en la capacidad del sistema de contribuir en cierta medida importante a un crecimiento económico cualitativo, o de mayor valor añadido, y, por tanto, a un empleo de mayor calidad. Nos referimos, claro está, a las *«políticas de formación profesional para el empleo»*.

Sin embargo, el texto legal está salpicado de referencias, más o menos directas, a esta dimensión o vertiente, igualmente cualitativa, de las políticas de crecimiento y de empleo, ya desde la misma Exposición de Motivos, cuando se expresa la reflexión de Gobierno e interlocutores sociales en orden a la relatividad de las políticas laborales, y las de empleo, para provocar un cambio efectivo en la calidad del crecimiento económico y del empleo. En este sentido, el Acuerdo recuerda algo obvio, aunque a veces relegado en el discurso, más ideológico que racional, como es la necesidad de complementar cualquier reforma del marco regulador del empleo y del trabajo –y de la protección social–, con otras políticas, como las de *«educación y formación»*.

Ahora bien, como se conoce igualmente, ambas tienen sus propios marcos normativos e institucionales de ordenación y referencia. El primero, el educativo, ha sido objeto de muy recientes reformas –Ley de Educación, LO 2/2006, de 3 de mayo–, uno de cuyos ejes ha sido el de *«reforzar los lazos con la vida laboral»* y *«desarrollar el espíritu emprendedor»*, en coherencia con la Estrategia Europea por el Empleo.

Este derecho fundamental a la educación tiene en la *formación profesional* una vertiente de significación individual y social creciente. La cualificación profesional que proporciona la formación sirve tanto a los fines de la elevación y nivel de la calidad de vida de las personas como a los de la cohesión económica y social y del fomento del empleo. De ahí, que este derecho a la formación profesional fuera objeto de una importante reordenación con la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las *Cualificaciones y de la Formación Profesional*.

La formación profesional comprende el conjunto de acciones formativas que capacitan para el desempeño cualificado de las diversas profesiones, el acceso al empleo y la participación activa

en la vida social y económica. Por lo que incluye las enseñanzas propias de la formación profesional inicial, las de inserción y reinserción laboral, así como las orientadas a la formación continua, que permitan la adquisición y actualización permanente de las competencias profesionales. Ante este panorama complejo la finalidad básica de la norma legal fue conformar un «*Sistema integral de formación profesional*», incluyendo un «*Sistema Nacional de Cualificaciones*» y acreditación de las mismas, que respondiera con eficacia a las nuevas «demandas sociales y económicas» a través de las diversas modalidades formativas.

A esta norma legal le acompañan los correspondientes desarrollos reglamentarios. Éstos se han revelado, en determinadas materias, como ha sucedido respecto de la formación profesional continua, muy conflictivos. La formación profesional continua, regulada hasta el momento por el Real Decreto 1046/2003, es uno de los tres subsistemas que integran aquel Sistema. Tiene por objeto la formación permanente y el reciclaje de los trabajadores ocupados, contribuyendo de esta forma a su promoción e integración social y a la competitividad de las empresas. Lo que explica que su gestión se desplazaría en lo fundamental a los propios interlocutores sociales, sin perjuicio de la financiación mediante recursos públicos, procedentes de la recaudación de la cotización social por formación profesional.

En el caso de la formación continua la razón principal ha estado en el *impacto del principio de autonomía territorial en el modelo de gestión de la formación profesional continua* diseñado por el Gobierno y los interlocutores sociales, a través de los correspondientes Acuerdos de Concertación Social –Acuerdos Tripartitos– y Acuerdos Interprofesionales de Formación Profesional. El TCO cuestionó este sistema por no dar entrada a la participación de las Comunidades Autónomas, lo que ha seguido motivando impugnaciones de la referida norma reglamentaria.

En este escenario, la referida Declaración del Diálogo Social «Competitividad, Empleo Estable y Cohesión Social» establecía la necesidad de proceder, en el marco del consenso social, a una actualización del «modelo de formación profesional» previsto para la adecuación de los trabajadores a las nuevas necesidades de las empresas. El compromiso era preservar en todo caso la participación de las organizaciones sindicales y empresariales en la gestión de esta política, sin perjuicio de posibilitar la implicación o participación en la gestión de las Comunidades Autónomas. Una renovación que acaba de concluirse en el plano de la concertación social, a través del «Acuerdo de Formación Profesional para el Empleo» (9 de febrero de 2006), quedando pendiente de formalización normativa, que debería haberse aprobado antes de finalizar el segundo trimestre de 2006 –lo que de momento no ha sucedido–.

Pues bien, así la situación, el Real Decreto-Ley contiene alguna referencia a las políticas de formación profesional para el empleo. Y lo hace de manera muy limitada, episódica en extremo y dispersa, además de muy heterogénea. Las referencias a que nos referimos son básicamente las dos siguientes, las contenidas en la disposición adicional 5.^a, relativa a la «gestión de la formación profesional y la Ley General de Subvenciones», por un lado, y la muy difusa realizada en la disposición final 2.^a, por otro.

La primera disposición contiene dos apartados. El primero pretende reforzar el marco de cooperación entre los órganos de gestión del sistema de formación profesional, en especial la «Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo», y el órgano que lo financia, el SPEE. A este

respecto, se configura la primera como «entidad colaboradora» y «de apoyo técnico» del SPEE, en el marco del Sistema de Formación Profesional. La actualización concreta de esta configuración se remite al desarrollo reglamentario que, como se ha dicho, queda todavía pendiente. Esta configuración es de pura lógica si se tiene en cuenta que la Fundación Tripartita es la entidad estatal encargada de impulsar y coordinar la ejecución de las políticas públicas en materia de Formación Profesional, en el ámbito del empleo y las relaciones laborales, si bien desarrolla sus atribuciones en el marco de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones y mediante la asignación presupuestaria realizada por la LPGE, a través de los Presupuestos del SPEE.

El segundo, representa claramente un régimen de «privilegio» a organizaciones empresariales y sindicales, principales beneficiarios de las subvenciones en materia de formación profesional, para cumplir con su deber de justificar tales ayudas, conforme al régimen general aplicable. Se flexibiliza, pues, el cumplimiento de la Ley.

Esta Ley no es la General de Subvenciones, Ley 38/2003, de 17 de noviembre. Conforme a su artículo 31.3:

*«cuando el importe del gasto subvencionable supere la cuantía de 30.000 euros en el supuesto de coste por ejecución de obra, o de 12.000 euros en el supuesto de suministro de bienes de equipo o prestación de servicios por empresas de consultoría o asistencia técnica, el beneficiario **deberá solicitar como mínimo tres ofertas de diferentes proveedores, con carácter previo a la contratación del compromiso para la prestación del servicio o la entrega del bien, salvo que por las especiales características de los gastos subvencionables no exista en el mercado suficiente número de entidades que lo suministren o presten, o salvo que el gasto se hubiera realizado con anterioridad a la solicitud de la subvención.**»*

Pues bien, para las ayudas en el marco de la formación profesional, ese requisito de solicitud de tres ofertas diferentes antes de contratar un servicio de cierta cuantía, quedará cumplido con la sola justificación, eso sí, razonada, del beneficiario de que el proveedor elegido era el más adecuado. A estos efectos, se remite a la futura regulación reglamentaria para concretar, en su caso, tales criterios que, como bien puede entenderse, dejan una extraordinaria laxitud para la gestión de las ayudas. Es difícil no ver aquí una nueva «ayuda» del Gobierno a sindicatos y empresarios para aligerar su carga «administrativa», en pro del cumplimiento de su responsabilidad «formativa», tratando de evitar algunas de las situaciones conflictivas que en el pasado inmediato se ha producido entre el Tribunal de Cuentas, fiscalizador de estas ayudas, y los gestores de tales programas.

La disposición final 2.^a formula una referencia a la formación profesional muy diferente. En este caso, a la hora de autohabilitarse el Gobierno para fijar programas específicos que mejoren la inserción laboral de personas que puedan perder su empleo como consecuencia de la globalización económica, tal y como se refirió más arriba, en especial por el impacto traumático de la «liberalización del comercio», se trae a colación la utilidad que, a tal fin, pueden tener las mejoras de «la formación y cualificación profesional».

5. LAS REFORMAS DE POLÍTICA LABORAL: LAS NUEVAS MEDIDAS PARA MEJORAR EL CONTROL FRENTE A LA INEFECTIVIDAD DE LAS NORMAS LABORALES

5.1. Las reformas en materia de contratación laboral: medidas de control del uso del empleo temporal.

5.1.1. Los límites cuantitativos al encadenamiento de contratos temporales.

a) La garantía de fijeza de los contratos encadenados: presupuestos.

Gobierno, empresarios y sindicatos comparten un mismo diagnóstico de la situación de nuestro mercado de trabajo, evidenciando unas tasas de temporalidad que desborda cualquier planteamiento racional, ni en el plano social ni en el plano económico. Aunque naturalmente discrepan a la hora de cifrar qué porcentaje de este empleo temporal –33% actualmente– responde a las características estacionales y temporales de nuestra actividad –dominio de la construcción, la hostelería, el trabajo en el campo en Comunidades como Andalucía...–, qué porcentaje responde a la instrumentación de la temporalidad para conseguir un nivel de flexibilidad que los empresarios no encuentran en otros instrumentos teóricamente más adecuados –gestión interna de personal–, y cuál representa la expresión de una arraigada cultura de la temporalidad en nuestro país, aunque carente de base causal razonable alguna. Ahora bien, cualquiera que sea la posición al respecto, lo que sí comparten es que algún tipo de intervención al respecto había que establecer, por cuanto lo desmesurado de la situación perjudica tanto a los trabajadores como a las empresas que creen en una estrategia de competitividad a medio y largo plazo.

Pues bien, a tal efecto, muchas eran las posibilidades abiertas, como puede comprobarse si se sigue con un cierto detenimiento los diferentes documentos presentados a tal fin por Gobierno, Sindicatos y Empresarios. Ahora bien, en muy apretada síntesis, puede aceptarse que una intervención básica en este ámbito crucial de las relaciones de trabajo admitía dos grandes líneas de actuación. Por un lado, *reordenar el régimen de las modalidades de contratación vigentes* en orden al empleo temporal, de modo que se *corrigieran las múltiples insuficiencias* que, a lo largo de estos años, se han puesto de manifiesto en la experiencia contractual y que están en la base de buena parte de sus anomalías de uso, así como en la extremada precariedad que ha generado, identificando temporalidad con precariedad cuando, en teoría, no tiene que ser necesariamente así. De otro, *fixar límites directos a la contratación temporal* de forma que, al margen de cualquier análisis específico o individual de la legalidad o legitimidad de su uso, se restrinja el uso a tales contratos.

Ni que decir tiene que ambas posibilidades son complementarias y que, con mayor o menor fortuna –poca a juzgar por los resultados–, ya han sido introducidas y ensayadas por reformas precedentes. A este respecto, además de las continuas reformas que desde 1994 vienen experimentando, si bien parcialmente, tales modalidades, conviene recordar las facultades que tiene atribuida la autonomía colectiva para diseñar y poner en práctica un conjunto de límites y limitaciones al uso de tales contratos. La nueva reforma insiste sobre ambas líneas.

No cabe duda de que la medida más llamativa es, dentro de las medidas de limitación del uso de los contratos temporales, la relativa a la *atribución de la condición de fijeza al trabajador que, habiendo suscrito varios contratos temporales con la misma empresa, acumule un determinado periodo de prestación de servicios en el mismo puesto de trabajo*. A tal fin se modifica el apartado 5 del artículo 15 LET, que en su anterior redacción recordaba la facultad de la autonomía colectiva para establecer requisitos dirigidos a prevenir los «abusos en la utilización sucesiva de la contratación temporal». Una previsión que se introdujo, más con carácter declarativo que constitutivo, por la Ley 12/2001 y que no hacía sino transponer, aunque incorrecta técnicamente e ineficaz socialmente, la Directiva 99/70/CE, relativa a los contratos de duración determinada, que a su vez formalizaba un Acuerdo Marco Comunitario.

El nuevo apartado 5 presenta ahora tres apartados. El primero fija el referido *límite cuantitativo al «uso»* de la contratación temporal, delimitando el supuesto de hecho de esta previsión y la consecuencia jurídica, la adquisición de la condición de fijeza. El segundo está constituido por una *norma de remisión*, más pormenorizada o detallada que la anterior, a la negociación colectiva para «prevenir la utilización abusiva de contratos de duración determinada» con diferentes trabajadores para desempeñar el mismo puesto de trabajo. La tercera prevé una *regla de excepción* al tratamiento previsto con carácter general para la limitación y, en su caso, «control del abuso» de la contratación temporal, dejando fuera los contratos formativos, los de relevo y los de interinidad. Lo que quiere decir que esas reglas se orientan básicamente a los contratos eventuales y a los de obra o servicio determinado, que son los más numerosos y los que plantean mayores problemas de temporalidad y precariedad.

El derecho a adquirir la condición de fijeza en la contratación se atribuye a todo trabajador en el que concurren una serie de circunstancias. Concretamente son beneficiarios de esta garantía de estabilidad todos *los trabajadores que*:

«en un período de 30 meses hubieran estado contratados durante un plazo superior a 24 meses, con o sin solución de continuidad, para el mismo puesto de trabajo con la misma empresa, mediante 2 o más contratos temporales, sea directamente o a través de su puesta a disposición por ETTs, con las mismas o diferentes modalidades contractuales de duración determinada.»

Las condiciones o presupuestos para que opere el derecho son, pues:

- La celebración de un *mínimo de 2 contratos temporales*, sea directamente o a través de ETTs y cualquiera que sea la modalidad de contratación temporal, salvo el contrato de relevo, los formativos y el de interinidad.

La extensión que se quiere dar a esta garantía aparece en la aplicación a cualquier modalidad de contrato temporal, sin perjuicio de las referidas excepciones, y ya se trate de contratación directa o indirecta –mediante ETTs–. Precisamente, esta previsión hace irrelevante uno de los supuestos de prohibición de contratar a las ETTs prevista en la letra c) del artículo 8 de la Ley 14/1994, por lo que se deroga el siguiente inciso: *«cuando en los 18 meses anteriores a dicha contratación los citados puestos de trabajo hubieran estado cubiertos durante un período de tiempo superior a 12 meses, de forma continua o discontinua, por trabajadores puestos a disposición por ETTs»*.

- Para desempeñar el *mismo puesto de trabajo*.

Lo que significa que se eludirá la garantía cuando las sucesivas contrataciones a un mismo trabajador lo sean para realizar actividades diferentes. Se quiere evitar la rotación en un mismo puesto de trabajo de un mismo trabajador –también de varios, a tenor de lo previsto en el apartado siguiente–, pero no la posibilidad de que un trabajador pueda seguir vinculado a una empresa temporalmente si se trata de puestos de trabajo diferenciados. Naturalmente, en la práctica habrá que estar especialmente atentos para que mínimas variaciones en la asignación de funciones o tareas no lleve a una elusión indebida de la garantía, en claro fraude de ley.

- El *transcurso de un determinado período de tiempo de contratación en un período de referencia máximo*: que la duración haya sido superior a 24 meses en un arco o período de tiempo de 30 meses.

La garantía de fijeza presupone un tiempo de vinculación como umbral mínimo, cuya determinación es la resultante del juego combinado de dos referencias temporales, conforme a una técnica habitual en el ámbito laboral. Así, no bastará con que el trabajador haya estado vinculado para un mismo puesto en la empresa por más de 24 meses, sino que ese plazo ha de generarse en un período de tiempo de 30 meses. Lo que significa que la garantía también quebrará si se fragmentan las contrataciones de tal manera que nunca se alcance ese plazo de duración de 24 meses en un período mayor de 30. Naturalmente, habrá que estar «ojo avizor» para considerar fraudulentas las fragmentaciones artificiales para eludir esa garantía.

- Que se trate de *la misma empresa*.

No sólo ha de tratarse del mismo puesto de trabajo sino también de la misma empresa. Tampoco hay que tener demasiada creatividad para imaginar aquí las posibles vías de elusión de la garantía. A este respecto, cabría plantearse si puede ser aplicable a estos casos la doctrina jurisprudencial conforme a la cual ha de considerarse unitariamente el cómputo de tiempo si se trata de una empresa del mismo «grupo empresarial». Aunque la solución no es pacífica, entendemos que debería computarse unitariamente el tiempo de prestación cuando se constate que el grupo actúa como unidad económica y empresarial fuertemente integrada.

- b) *Ámbito subjetivo de aplicación*: la «descafeinada» aplicación a las AAPP.

La garantía de fijeza juega, en principio, para todas las empresas que celebren contratos temporales. Pero por «empresa» ha de entenderse también, a los efectos del juego de la garantía, las AAPP y sus organismos autónomos, conforme a la extensión que hace la nueva disposición adicional 15.^a LET, que cambia de contenido, relativa a la «aplicación de los límites al encadenamiento de contratos en las AAPP». Sin embargo se trata de una garantía engañosa porque, en realidad, no asegura una «fijeza de plantilla» de la relación de trabajo sino tan sólo el carácter «indefinido» –mejor «indeterminado»– de la misma, por cuanto se mantendrá sólo hasta que la Administración de turno decida cubrir los puestos de trabajo afectados a través de los procedimientos ordinarios.

En definitiva, en lugar de poner fin a ese engendro o monstruo jurídico, de creación jurisprudencial, que es la figura de los trabajadores «interinos indefinidos», o los «contratos indefinidos interinos», se le da un nuevo reconocimiento legal, dando el mismo tratamiento que la jurisprudencia otorga a los contratos en fraude de ley con las AAPP. Como se recordará, esta reiterada doctrina liga la «fijeza de plantilla» no al incumplimiento de las normas laborales sino tan sólo a la contratación por el procedimiento reglamentariamente establecido, pero sin exigir un deber de convocar este procedimiento, que queda abierto *sine die*, hasta que la voluntad «administrativa» así lo decida (STS de 29 de noviembre de 2000, recogiendo una jurisprudencia que, con retoques, se mantiene desde 1998; la recoge la STSJ de Navarra de 13 de octubre de 2005). Por lo tanto, una vez más, la Administración consigue del legislador, ahora con connivencia sindical, mantener un auténtico privilegio, que difícilmente puede venir justificado por los «principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público», que recurrentemente se esgrimen en amparo del mal actuar administrativo.

Podría entenderse, quizás, la recepción de esta jurisprudencia si se hubiese establecido una obligación legal de sacar inmediatamente a concurso, conforme a la normativa aplicable, tal plaza. Pero aceptar tal cual la construcción jurisprudencial, aunque no se trate propiamente de contratos en fraude de ley sino de «contratos encadenados» que se consideran «indefinidos» por el transcurso de un determinado tiempo, no nos parece la mejor garantía de estabilidad.

c) La eficacia en el tiempo: una retroactividad limitada para la garantía de fijeza pero no una garantía de indemnidad de anomalías contractuales.

Tanto el Acuerdo como, consecuentemente, el Real Decreto-Ley han decidido dotar a esta garantía de una eficacia limitada hacia el pasado, restringiendo notablemente su efecto retroactivo –posible por su carácter favorable–. Así, la disposición transitoria 2.^a no sólo establece una vigencia hacia el futuro –se aplicará a los trabajadores que suscriban los contratos de referencia en la norma legal a partir de la entrada en vigor del RDL–, sino que en relación a los contratos suscritos con anterioridad sólo se tendrá en cuenta el que esté en vigor para computar el número de contratos y del período y plazo previstos.

En todo caso conviene tener bien presente que esta retroactividad limitada en modo alguno significa convalidar, u otorgar una «amnistía», o indemnidad, respecto de las eventuales irregularidades o anomalías jurídicas que pudieran presentar tales contrataciones. En estos casos se mantienen las reglas de fijeza del artículo 15.2 y 3 LET, si bien con la tradicional carga de la prueba.

De este modo, podemos entender mejor el verdadero funcionamiento de esta garantía. La regla legal no rediseña el cuadro contractual sino que se ocupa de establecer límites temporales, medidos en términos sólo cuantitativos, al «uso» de los contratos temporales, sin entrar a valorar su legalidad o no. No se «sanciona», pues, un eventual «abuso» de la contratación temporal en sentido estricto, sino que se restringe el uso de las modalidades contractuales, por tanto asume, dentro de un contexto razonablemente acreditado por la estadística de «sospecha de irregularidad», un *enfoque en cierta medida preventivo del «abuso» de la contratación temporal*. En realidad, *el alcance de la garantía es el de atribuir la fijeza por el solo transcurso del tiempo, sin que el trabajador tenga que acudir a un juez para probar que existe en tales casos irregularidad*.

d) El reforzamiento del papel de la autonomía colectiva en la prevención del «abuso».

Precisamente, el arraigo en la actual experiencia de esta exigencia de adoptar enfoques más pro-activos, más preventivos, y no sólo de reacción judicial individual ante anomalías jurídicas de contratación, ha llevado a reforzar las competencias de la autonomía colectiva para controlar el uso de los contratos temporales. A este respecto, ahora se prevé expresamente la intervención de la autonomía colectiva, atendiendo a las peculiaridades de cada actividad y de puesto de trabajo, para establecer *«requisitos dirigidos a prevenir la utilización abusiva de contratos de duración determinada con distintos trabajadores para desempeñar el mismo puesto de trabajo cubierto anteriormente con contratos de este carácter»* (art. 15.5, párrafo segundo, LET). A tal fin, es irrelevante que haya existido o no, entre los diferentes contratos, solución de continuidad o no, y que se trate de contratación directa o a través de ETTs.

El objetivo ahora es vigilar la excesiva rotación no ya sólo de contratos sino de trabajadores que presentan muchos puestos y actividades en nuestro mercado. No es pues, tampoco aquí, el *fraude de la contratación* lo que está en juego propiamente, cuyo tratamiento legal no ha sido afectado directamente por la reforma –ni podía serlo realmente por tratarse de una institución estructural de cualquier orden jurídico, sin perjuicio de la posibilidad legislativa de crear nuevos supuestos de concreción de la cláusula general del art. 6.4 C.c.–, sino la *habitualidad en el uso de la contratación temporal* para cubrir puestos de trabajo. No es la constatación de una ilegalidad lo que moverá la intervención legal, sino la simple *sospecha*, de nuevo medida en términos estadísticos y sociales, *de un uso anómalo de la contratación temporal*. Sancionar lo primero, las prácticas fraudulentas, es tarea del juez –y de la autoridad laboral–, prevenirlas, o intentarlo, es tarea que ahora asume la autonomía colectiva.

La intensidad de esta llamada queda expresada por el carácter imperativo con que se delimita. Llama la atención esta contundencia de la fórmula si se constata con la que es habitual en este ámbito, donde la referencia o remisión suele hacerse en términos estrictamente potestativos. Así, el anterior apartado 5 del artículo 15 LET establecía que los convenios colectivos *«podrán establecer requisitos dirigidos a prevenir los abusos de la utilización sucesiva de la contratación temporal»* –análoga a otras, como la del art. 85.2 LET, por ejemplo, respecto de los procedimientos de información y seguimiento de los despidos objetivos, conforme a la redacción de la Ley 63/1997, de reforma urgente del mercado de trabajo–. El actual prevé que la *«negociación colectiva establecerá requisitos dirigidos a prevenir...»* tales abusos, lo que evidencia ese férreo compromiso de los interlocutores sociales por convertirse en garantes de la efectividad de esta política de control preventivo.

Al margen de la mayor amplitud de los procesos referidos, pues no es ya sólo el de la negociación formal de los convenios, sino también, eventualmente, el de los acuerdos de empresa, tipo convencional y ámbito o nivel que parece más propio, cabría plantearse si estamos ante la delimitación de un nuevo contenido mínimo del convenio colectivo, en especial del de empresa. Razones jurídicas, ligadas al carácter restrictivo que hay que dar a esta facultad legal de establecer contenidos mínimos de negociación convencional, exigiendo un claro pronunciamiento legislativo y un pleno respeto a la autonomía colectiva, pero sobre todo razones prácticas, ligadas a las dificultades y a la diversidad de criterios según ámbitos de negociación, parecen orientar en sentido negativo. Ahora bien, lo que no cabe duda es que el Acuerdo Social, y el Real Decreto-Ley, expresa un marcado deber de los interlocutores sociales de influir en las diferentes unidades o niveles de negociación

para que este tema sea verdaderamente una prioridad de la política de negociación colectiva lo que hoy, pese a todo, no sucede.

5.1.2. La «crónica» de «una muerte anunciada»: la derogación formal del contrato de inserción.

Con bastante menor calado jurídico y práctico, la reforma legal ha suprimido el contrato de inserción, recogido en el artículo 15.1 letra d) LET e introducido por la Ley 12/2001. La reforma ha de saludarse positivamente, pero mucho más por razones de coherencia que de trascendencia práctica. En efecto, con esta derogación no sólo gana en racionalidad el artículo 15 LET, que se dedica básicamente a la regulación de contratos temporales estructurales, lo que no sucedía con el contrato de inserción, un contrato de fomento de empleo de carácter puramente coyuntural, sino también en realismo, por cuanto que contemplaba una modalidad que apenas ha tenido seguimiento en la práctica.

En todo caso, el desinterés del Gobierno por esta modalidad se ha puesto de relieve en la falta de un desarrollo reglamentario específico y en el mantenimiento de enormes deficiencias para ser un auténtico contrato de inserción para colectivos con especiales dificultades de inserción. Realmente sólo daba cobertura a un ingente, y arraigado, marasmo de programas de las Corporaciones Locales y el INEM –luego SPEE–, para realizar trabajos de «interés social» que, bajo una cobertura u otra, seguirán. Lo prueba el que este tipo de programas de acción social a favor del empleo en determinados territorios siguen mientras que, para el año 2006, el contrato de inserción ya carecía de previsión presupuestaria.

En consecuencia, como tantas otras veces, la reforma legal ahora no hace nada más que «formalizar una situación que de hecho ya venía existiendo»⁴. De forma coherente con este «certificado de defunción», la disposición derogatoria única del Real Decreto-Ley establece la derogación de cuantas referencias contenía la LET a este contrato –las de los arts. 8.2, 15.6 y 49.1 c), así como la disp. adic. 16.^a–. Un último «coletazo» de vida aparece en la fijación de un régimen transitorio para los tipos de cotización aplicables a los contratos de inserción que, por la duración contratada, aún se mantengan vigentes entrado en vigor el Real Decreto-Ley. Se remite a tal fin a los tipos y bases de cotización vigentes en la fecha de devengo de las cuotas correspondientes, siendo el tipo por la contingencia de desempleo el establecido en cada momento para la contratación indefinida (disp. trans. 3.^a).

5.1.3. El enésimo intento por reforzar el carácter formativo de los contratos para la formación: la nueva limitación de la edad máxima.

Salvo error u omisión –poco probable–, ni una sola de las reformas emprendidas desde 1994 en pro de la mejora de la causalidad de la contratación temporal y, por tanto, de la estabilidad en el empleo, ha dejado inmodificada la regulación de los contratos formativos. Reformar, ya sea testimonialmente, ya terminológicamente, ya sustancialmente, el contrato para la formación –más que el contrato en

⁴ Vid. F. PRADOS DE REYES. «Acuerdos para la reforma laboral en materia de contratos temporales...». *Boletín Informativo del Consejo Andaluz de Relaciones Laborales*, número 4, 2006, pág. 5.

prácticas–, es una auténtica constante, pues, de los procesos reformadores desde entonces. Desde luego, no había ninguna razón para que esta nueva reforma olvidara tal «compromiso».

Y en efecto así ha sucedido. Naturalmente, el cambio que ahora se introduce en el contrato para la formación va en sentido contrario al impulsado en las últimas reformas, en particular en la de 2001. Si en esta ocasión se arrumbaron en gran medida los límites de edad máxima establecidos para acceder a esta siempre polémica modalidad contractual, fijados normalmente en 21 años, ahora el sentido es el de restaurar la eficacia de esta técnica de control del acceso a tal contratación. En consecuencia, se procede a:

- Reducir la pluralidad de supuestos subjetivos que autorizaban la aplicación de la excepción a ese límite de edad, de tal extensión que lo convertía realmente en excepción y no en la regla general.
- Mantener como límite de edad los 24 años respecto de los desempleados que se incorporen a programas de Escuela-Taller o Casas de Oficios, como sucedía antes.
- Mantener la exención del límite máximo de edad sólo para los contratados en el marco de Talleres de Empleo y personas con discapacidad.

La nueva redacción del artículo 11.2 a) LET pues ha procedido a una nueva ponderación de las razones e intereses en conflicto, la de la «estabilidad en el empleo» y la «función formativa» han pesado más que el objetivo de la «inserción» de los colectivos con dificultades especialmente graves de acceso al empleo, por incidir también factores de exclusión o vulnerabilidad social. No obstante, y para nuestro lamento, de nuevo hay que evidenciar que la reforma tiene más una carga simbólica que real, pues la experiencia de años enseña que ni han cumplido la función formativa que se les presupone ni tampoco la de inserción que progresivamente se le fue añadiendo hasta llegar al híbrido que es hoy el contrato para la formación. En consecuencia, sin una reforma mínimamente significativa de su actual estructura contractual y presupuestos de aplicación la situación no variará demasiado.

5.2. Una nueva tímida aproximación a la «descentralización productiva»: subcontratación y cesión ilegal.

5.2.1. Las mejoras de transparencia de las relaciones de subcontratación empresarial establecidas en un mismo centro de trabajo.

a) El desfase entre la «omnipresencia» de la «realidad» empresarial de la descentralización y el «minimalismo» reformador.

Si hay una cuestión estratégica del entero sistema de relaciones de trabajo que está requerida de una reforma en profundidad ésa es, sin duda y a juzgar por todos los analistas, la «descentralización productiva», a raíz de la generalización que ésta ha tenido en el tejido productivo español. En este

contexto, la prestación de «servicios empresas» han cobrado un intenso desarrollo en la última década y se proyecta sobre una «clientela empresarial» extraordinariamente amplia, tanto en el marco de las grandes empresas como en el de las PYMES, como consecuencia de un nuevo entorno competitivo, la liberalización de la competencia en los mercados, y la incorporación de las nuevas tecnologías. La proliferación de las «empresas de servicios» a otras empresas aparece, pues, como «*el mejor modo de facilitarles el acceso a aquellos servicios especializados que sirven para abaratar costes, aumentar la calidad y adaptar las estructuras productivas a los nuevos retos de una economía globalizada y dominada por la presencia de las nuevas tecnologías de la comunicación y de la información*» (Comunicación de la Comisión Europea, 1998).

La intensificación del uso de viejas formas, y la proliferación del recurso a nuevas, modalidades de «*contrata de obra y servicios*» para la prestación de actividades por parte de las organizaciones empresariales, pues, tiene elementos positivos de innovación y crecimiento de una producción con mayor valor añadido. Pero al mismo tiempo implica mayores riesgos de fragmentación de las relaciones de trabajo y, por lo que aquí interesa, de crecimiento de la contratación temporal, sobre todo en relación a la modalidad de *contrato de obra o servicio determinado*. Una conexión que ha certificado o sellado la jurisprudencia, no sin antes atravesar una etapa de incertidumbre, sobre la discutible teoría del mayor riesgo de empresa que soportan las empresas contratistas y subcontratistas, en especial si se trata, como sucede con frecuencia, de empresas de dimensiones reducidas.

Asimismo, queda claro que el recurso a las empresas de servicios, que en muchos casos carecen de organización mínima y sólo «suministran mano de obra», tiene como uno de sus mayores reclamos el abaratamiento de costes que significa el tener un estatuto jurídico-laboral propio y específico distinto al de la empresa principal. A este respecto, de nuevo contamos con una amplísima jurisprudencia relativa al encubrimiento de *cesiones ilegales* bajo la modalidad de *contratas a empresas*, siendo la diferenciación entre una figura y otra una de las cuestiones más debatidas y relevantes en el quehacer jurídico, doctrinal y judicial, de los últimos años, retomando y renovando planteamientos que se remontan décadas en los análisis o estudios de Derecho del Trabajo.

Por eso, en el proceso de Diálogo Social iniciado hace año y medio para emprender la nueva fase de reformas, la atención a aspectos colectivos e individuales de la «descentralización» o «externalización» de actividades y servicios ocupaba un protagonismo especial. Pues bien, si un aspecto resulta especialmente decepcionante de la reforma «pactada» por los interlocutores sociales y legalmente formalizada por el Gobierno ésa es, también a no dudarlo, la relativa al proceloso mundo de las relaciones triangulares de empresa, de las formas de gestión indirecta y flexible de personal, o, en términos más llanos y directos, la «*subcontratación*» de servicios y sus conexiones, cada vez más difusas, con la «*cesión ilegal*» de trabajadores. Los resultados alcanzados son muy limitados, no ya sólo por su carácter parcial y asistemático, sino porque realmente carece de novedad alguna, limitándose a convertir en norma legal lo que es una doctrina judicial, siguiendo lo que a nuestro juicio es una pésima técnica legislativa, que más confunde que clarifica, dejando al margen los aspectos cuya competencia sí incumbe verdaderamente a poderes públicos e interlocutores sociales.

Los artículos afectados por esta mini reforma son tanto el artículo 42 LET –y tangencialmente el art. 81– cuanto el artículo 43 LET. El primero busca ampliar los derechos de información y de actuación coordinada de los representantes de los trabajadores de las empresas principales y de las contratistas y subcontratistas, pero en un ámbito específico, la *red de contratas articulada en*

un mismo centro de trabajo. Este enfoque de limitada mejora de la información, y por tanto de la transparencia, es análogo al que llevó a la reforma de 2001. Por lo que refiere a la reforma del artículo 43 LET, no tiene más razón de ser, ni más alcance, que el convertir en «palabra de ley» lo que ya era «palabra de jurisprudencia», por lo que pocos avances permiten.

En definitiva, ni una sola de las cuestiones clave que hoy suscitan ambos preceptos, el primero en relación a cuestiones tales como la referida conexión entre la contrata mercantil de servicios y el contrato laboral de servicios determinados, el concepto de «propia actividad», la dinámica real del certificado de descubierto, el ámbito de responsabilidades..., y el segundo en relación al papel de las nuevas empresas de servicios en general, y en particular de las empresas multiservicio, en su relación con las ETTs, han quedado ni tan siquiera esbozadas. Habrá que esperar, pues, a mejor ocasión una vez más, que quizás la proporcione, no obstante sus limitaciones materiales, la aprobación de la Proposición de Ley sobre subcontratación en el sector de la construcción que se tramita en el Senado. Aquí procede, de nuevo, limitarnos a dar cuenta de las «novedades legales», desentrañando su razón de ser y esbozando algunos de los problemas prácticos más relevantes, como sus soluciones.

b) La doble modificación del artículo 42 LET: reformas de «mala imitación».

Por lo que respecta a la transparencia de las relaciones entre las empresas que forman parte de la red de subcontratación en un centro de trabajo compartido de forma continuada, el Real Decreto-Ley se limita a introducir las siguientes medidas de mejora:

- La obligación de la empresa principal de *llevar un «Libro Registro»*.

En él deberá reflejarse la información, relativa a los contratistas y subcontratistas, que requiere el apartado 4 con carácter general, si bien ahora en relación a las que actúan regularmente en ese compartido centro o lugar de trabajo. Este libro debe estar a disposición de los representantes de los trabajadores, naturalmente de los de la empresa principal pero también del resto de las empresas que actúan en el «lugar» «común» –sean o no de la «propia actividad»–, como presupuesto necesario para la cooperación prevista en el nuevo artículo 42.7 LET. La ausencia de este libro es una infracción administrativa conforme al nuevo artículo 7.12 TRLISOS.

- *El derecho reconocido a los trabajadores de las empresas contratistas y subcontratistas a dirigirse a los representantes de los trabajadores de la empresa principal para formular cuantas cuestiones estimen oportunas respecto a las condiciones de ejecución de la actividad laboral.*

El nuevo apartado 6 del artículo 12 es una deficiente imitación de lo previsto en el artículo 17 de la Ley de ETTs, por los efectos tan limitados que presenta. Las principales críticas no vienen de los presupuestos a que queda condicionado –que carezcan de representación propia y mientras compartan centro de trabajo–, sino por su reducido alcance, en la medida en que se descarta el presentar reclamaciones o reivindicaciones respecto de la empresa de la que dependen. No capta el precepto, pues, las importantes relaciones interempresariales que normalmente existen, así como la

dependencia que con frecuencia se establecen entre unas empresas, las de la cadena de contratación, y la principal.

- La *facultad de coordinación* entre todos los representantes de los trabajadores de las empresas integrantes de la red de contrataciones en un mismo lugar de actividad.

El nuevo apartado 7 del artículo 42, imitando, pero también con menor alcance, una previsión recogida en el artículo 39.3 LPRL, en relación al artículo 24 LPRL y al Real Decreto 171/2004, contempla la posibilidad de que los representantes de los trabajadores de toda la red, por tanto de la empresa principal, de las contratistas y subcontratistas, se reúnan a efectos de coordinación entre ellos. El objeto ha de ser, naturalmente, las condiciones de ejecución de la actividad laboral en los términos previstos en el artículo 81 LET.

La pobreza de contenidos de la previsión legal queda en evidencia si se compara con algunas experiencias ya llevadas a cabo en la práctica, algunas amparadas en instrumentos de negociación colectiva, que sí dan consistencia, incluso organizativa, además de funcional, a las relaciones entre empresas –negociación en los grupos de empresas y sus comités de seguridad y salud generales; Comités Intercontratas previstos en recientes Acuerdos Interprofesionales y de Sector, también de red empresarial...-. La modificación del artículo 81 LET tan sólo significará poner a disposición de los representantes de los trabajadores de contratistas y subcontratistas los locales a disposición del Comité de Empresa de la principal, *«en los términos que acuerden con la empresa»*.

Aunque la redacción da lugar a confusión, entendemos que este uso es un derecho concedido directamente por la norma legal, si bien los términos concretos de uso o ejercicio de este derecho requerirán, como es obvio, de un «acuerdo» con la empresa titular. Las discrepancias al respecto se resolverán, como el resto de conflictos al respecto, previo informe de la ITSS. La continuidad de esta manifestación de intervencionismo administrativo carece hoy, a nuestro juicio, de real consistencia, y hubiera sido una magnífica oportunidad, en la medida en que procede de un acto de diálogo social, para crear un específico ámbito de negociación colectiva entre los diferentes interlocutores implicados.

5.2.2. Las nuevas fronteras entre «empresas de servicios» y «cesión ilegal» de trabajadores: recepción legal de una evolutiva doctrina judicial.

- a) La actualidad de un viejo problema: claves teóricas y prácticas para su comprensión.

Legalmente, y dejando al margen la consideración de algunas situaciones excepcionales previstas en el ámbito de las relaciones laborales especiales, no hay más posibilidad de acudir a la «cesión» o «suministro» de trabajadores que a través de la celebración de un contrato de puesta a disposición con ETTs. Sin embargo, la práctica de estos últimos años viene demostrando que una amplia gama de «empresas de servicios» a otras empresas realizan actividades semejantes, ya en exclusiva ya en conjunción con otras tareas, a las «reservadas» a las ETTs. Esta constatación, además de una vulneración de la legalidad vigente, en perjuicio de los derechos de los trabajadores, implica un nuevo factor de competencia desleal entre empresas, pues las empresas de servicios no tienen las limitaciones y cargas que afrontan las ETTs a raíz de su normativa más exigente, al menos desde la reforma de 1999.

Quizás pudiera pensarse que se trata de un conjunto de prácticas más de «huida de la norma laboral» que bien pudiera atajarse desde el recurso, más intenso si cabe, tanto por la autoridad laboral como por la autoridad judicial, a las conocidas técnicas de control y represión del fraude de ley, así como de los supuestos de «simulación contractual». El problema es sobradamente conocido, como se dijo al inicio del análisis de este ámbito de reformas legales, prevé expresamente soluciones para estas prácticas «patológicas» y contamos desde hace años con una jurisprudencia copiosa que viene ofreciendo nuevos criterios de deslinde entre las dos figuras cuyos espacios, interesadamente, se confunden: las contrataciones de servicios, al refugio del artículo 42 LET, y la cesión de trabajadores, al amparo del artículo 43 LET. Si conocido es el problema, conocida debe ser la solución.

La realidad actual es mucho más compleja que la ofrecida por esta imagen. Aunque la cuestión clave es análoga a la tradicional, la delimitación de espacios fronterizos entre contrataciones de servicios y cesión ilegal, las formas que asume en la actualidad son en muchos casos novedosos, tanto por el *tipo de servicios* que prestan las empresas cuanto por el *modo como se ofrece* al mercado. Estas nuevas prácticas fronterizas no son experiencias aisladas, ni mucho menos coyunturales, sino que constituyen soluciones organizativas y de gestión extendidas en el mundo de la economía y el trabajo contemporáneos. La proliferación de las empresas multiservicio o «empresas de gestión integral», tan extendidas como conflictivas, es reveladora.

Buena prueba de esta nueva dimensión del problema es que el resto de fuentes del sistema de Derecho del Trabajo van aceptando progresivamente su realidad económica, aunque pueda ser una relativa anomalía jurídica. Así, cierta doctrina judicial ha ampliado en cierta manera significativa el campo aplicativo del artículo 42 LET, dando legitimidad a prácticas de «suministro de mano de obra» como contrataciones de servicios válidas que, en una interpretación estricta, bien podrían pasar por prestamismo ilegal de mano de obra, reduciendo el ámbito del artículo 43 LET. Unas corrientes judiciales permisivas que vendrían a sumarse a la «liberalización» que supone la evidenciada conexión entre la contratación mercantil de servicios y el contrato laboral de servicios determinados. Asimismo, la propia negociación colectiva va conociendo experiencias que convalidan o favorecen esta aproximación entre ambos espacios de relaciones triangulares –ejemplo Convenios de las Empresas Multiservicio, CC Telemarketing...–.

En definitiva, son el entero fenómeno de la descentralización productiva, y las relaciones triangulares de gestión de personal que impulsa, los que hoy están en el ojo del huracán. Ambos ocupan el centro de los problemas jurídicos suscitados en el mercado de trabajo por el impacto de las transformaciones socio-económicas e innovaciones tecnológicas, así como de las nuevas condiciones de competitividad global a que se ven sometidas las empresas. Por lo tanto, en el eje de las opciones reguladoras debería situarse una visión global que permitiera garantizar una efectiva protección de los trabajadores frente a estas nuevas realidades de conexión entre empresas, sin que por ello suponga reducir o neutralizar las ventajas, en términos de flexibilidad y valor añadido, que esta estrategia organizativa y de gestión empresariales pueden tener. En definitiva, el gobierno de la descentralización productiva se revela como un tema clave en la «filosofía» del Acuerdo de Crecimiento y Empleo, para asegurar ese necesario equilibrio entre seguridad y flexibilidad.

A este respecto, queda claro que no sólo existe un interés sindical por esta regulación, por los riesgos que conlleva de reducción de derechos laborales, y por tanto de precariedad, sino también un interés empresarial. El menor coste inicial del recurso empresarial a las empresas de servicios tiene una importante contrapartida ante la «precariedad» legislativa actual, pues corren un serio riesgo de

tener que afrontar las responsabilidades previstas en el artículo 43 LET y su grupo regulador, entre cuyas consecuencias está también la del derecho del trabajador cedido a incorporarse con carácter indefinido o fijo a la plantilla de la «empresa cliente». Una rigurosa actividad de inspección y una activa política sindical de denuncia de estas prácticas bien pudiera hacer que estos riesgos, de momento «descontados» en las cuentas de muchas empresas, se materializarán en responsabilidades efectivas.

A este respecto, ya se ha dicho que contamos con una rica y elaborada jurisprudencia que, para prevenir y, sobre todo, sancionar, estos riesgos y prácticas, ha ido decantando un amplio elenco de criterios para establecer, con la mayor precisión, posible, la zona divisoria entre las contrataciones de servicios y las cesiones ilegales (ejemplo SSTs de 14 de septiembre de 2001 y 17 de enero de 2002). Sin embargo, también se han evidenciado los límites que esta opción «reguladora» tiene para gobernar adecuadamente, con coherencia, eficacia y eficiencia, así como con equidad, los muchos matices de la realidad, por lo que la consecución de aquel equilibrio difícilmente pasa por sacralizar la jurisprudencia recaída que, además de no ser –ni poder ser– definitiva, es de difícil sistematización. El reto regulador es sólo de los poderes públicos y de los interlocutores sociales.

No piensan así, de momento, los firmantes de la reforma. En efecto, el otro gran aspecto afrontado por el Acuerdo y el Real Decreto-Ley es esta nueva actualidad de la cesión ilegal de trabajadores, por el extraordinario desarrollo de las «empresas de servicios», como venimos comentando. Pues bien, el único alcance que cabe dar a la opción reguladora formalizada es el de trasladar, casi con literalidad, los diferentes indicios decantados por la jurisprudencia para decidir cuándo estamos ante cesión ilegal de trabajadores encubierta por una contratación de servicios. En definitiva, la interpretación jurisprudencial ahora se convierte, mediante la adición de un nuevo apartado 2 al artículo 43 LET, en texto legal. *Nihil novum sub sole*, pues.

b) El alcance de la reforma: de «indicios judiciales» a «presunciones legales» de cesión ilegítima de trabajadores.

A tal fin, el Acuerdo de reforma se proponía redefinir el concepto de cesión ilegal del artículo 43 LET. Pero en realidad no hace tal cosa, en la medida en que mantiene inmodificado su apartado 1, que sí proporciona una definición legal –*la contratación de trabajadores para cederlos temporalmente a otra empresa sin estar autorizado para ello*–. Lo que sí hace, pero eso resulta algo distinto, es identificar un *catálogo de supuestos* en los que se constata la existencia del supuesto prohibido por la norma, la cesión temporal de trabajadores. Se trata de situaciones especialmente frecuentes en la práctica y que la jurisprudencia ya había «tipificado», en su labor de delimitación de la subcontratación legal respecto de las modalidades que encubrían cesiones ilegales. A tal fin se incorpora un nuevo apartado 2 al artículo 43 LET, que recoge tal catálogo de situaciones ilícitas que, en buena medida, vendrían a operar como *presunciones iuris et de iure* –«en todo caso...»– de cesión ilegal.

Aunque el precepto recoge cuatro, que corresponden a sendos criterios indiciarios judiciales, realmente son tres los supuestos diferenciados. A saber:

- «*Que el objeto de los contratos de servicios entre las empresas se limite a una mera puesta a disposición de los trabajadores de la empresa cedente a la empresa cesionaria*» –es la «falsa contrata»–.

- «*Que la empresa cedente carezca de una actividad o de una organización propia o estable*», o «*no cuente con los medios necesarios para el desarrollo de su actividad*» – es la «*empresa cedente aparente o ficticia*»–.
- Que «*no ejerza las funciones inherentes a su condición de empresario*» –criterio del «*empresario efectivo*»–.

Como puede comprobarse, la norma recoge tanto los «criterios tradicionales» como los «nuevos criterios» del TS a la hora de delimitar las contrataciones auténticas de las cesiones ilegales. Dado el carácter alternativo, y no acumulativo, de los diferentes criterios, quiere decir que, a la luz de la nueva regulación legal, para que una empresa de servicios que «suministre» personal a otra pueda eludir la responsabilidad derivada de una cesión ilegal tendrá que acreditar que concurre simultáneamente en ella:

- Una *organización empresarial real*, apta para afrontar la actividad económica que constituye su objeto, más allá de poner a disposición mano de obra (SSTS de 18 de marzo de 1994 y 25 de octubre de 1999).
- Una *puesta en juego de modo efectivo de esa organización empresarial* para la prestación del servicio contratado ⁵.
- El *ejercicio efectivo de la condición de empleador* que deriva de la titularidad de esa organización y de la conclusión del contrato de trabajo, por lo que no basta con tener un poder formal de dirección sino que hay que ejercerlo realmente durante la ejecución de la contrata (STS de 17 de enero de 2002).

Este último criterio, el del ejercicio efectivo por el contratista de la posición empresarial, es el más reciente y está sirviendo para determinar, tras un proceso de valoración de diferentes indicios y circunstancias, si estamos ante una contrata o ante una cesión ilegal. En la medida en que hoy los servicios no precisan excesiva infraestructura organizativa sólo este criterio permite afrontar con razonable eficacia las frecuentes prácticas de cesión realizadas en el marco de contrataciones, en particular por empresas «de servicios integrales» o «empresas multiservicios».

En principio, la nueva regulación legal se provee de criterios más flexibles para valorar si una práctica de «suministro» de personal merece el reproche jurídico de «cesión ilegal» y facilita la aplicación práctica del precepto. Criterios que anteriormente no eran sino puros indicios a valorar, en conjunción con otros, para determinar si estábamos ante una contrata o ante una cesión, ahora se convierten en «tipos de cesión ilegal» en sí mismos considerados, sin que al juez incumba más juicio de conjunto sobre la legitimidad de la conducta empresarial. Las principales prácticas socialmente típicas de cesión ilegal ahora lo son también en el plano legal, con lo que tanto la carga probatoria del trabajador perjudicado cuanto la tarea del juez se verán notablemente facilitadas, pues a ambos

⁵ STS de 16 de junio de 2003, relativa a un supuesto de cesión ilegal en el que la empresa cedente prestaba servicios de marketing telefónico para Airtel, o la STS de 26 de abril de 2004 en relación a la empresa contratista Eulen; una lectura muy restrictiva de este criterio, que abre un amplio campo de actuación a las empresas de servicios en la STSJ de Galicia de 30 de enero de 2004.

bastará identificar en qué supuesto concreto se incluye el caso, operando *ope legis la calificación de cesión ilegal*, sin posibilidad de prueba en contrario por parte del empresario, cuya actividad probatoria deberá dirigirse a acreditar que no concurre el supuesto previsto legalmente.

Por supuesto que no somos tan ingenuos como para creer que con esta técnica legislativa de recibir en un texto legal los criterios decantados por la jurisprudencia, casi tal cuales se han ido perfilando a lo largo de décadas de activismo judicial en esta crucial cuestión, todos los problemas interpretativos han quedado ya resueltos. Aunque se aceptara, lo que aquí no hacemos, el viejo adagio romano según el cual *in claris non fit interpretatio* –la claridad de la norma excluye la actividad del intérprete–, luego abanderado por los juristas legalistas del siglo XIX, no hace falta ser especialmente avisado para darse cuenta de que al nuevo texto legal, heterogéneo y no muy preciso en los enunciados normativos, no soluciona todas esas cuestiones ni convertirá al juez ahora en puro autómatas legal. La concurrencia de todos y cada uno de los supuestos previstos en la norma evidencia, por pura lección de experiencia, la necesidad de analizar individualmente, caso por caso, un amplio conjunto de circunstancias de cuya valoración saldrá un juicio de calificación –que no de subsunción– de la conducta como constitutiva o no de un supuesto legalmente típico de cesión laboral antijurídica.

Ahora bien, lo que tampoco cabe dudar es que se facilita en parte la interpretación y, al mismo tiempo, la aplicación de la disciplina de la cesión ilegal de trabajadores que, en realidad, no sufre modificación. Cierto, más «texto legal» no significa ni más, ni sobre todo, «nuevo Derecho», de lo que son claramente conscientes los firmantes del acuerdo al limitar su papel al recibimiento legal de criterios judiciales. Pero algunos efectos clarificadores sí que puede tener adicionalmente este texto, si quiera sea por descarte de aquellas doctrinas judiciales que no recoge formalmente.

Limitaremos nuestra referencia a dos, a modo de ejemplo. Por un lado, la clara referencia legal a la necesidad de que el contratista asuma «*las funciones inherentes a su condición de empresario*», no creemos que deje espacio para expandir aquella tendencia judicial proclive a admitir la licitud de la contrata cuando se constate un reparto de los poderes típicos del empleador entre las empresas integrantes de la relación de servicios mercantiles, la empresa principal y la contratista –o resto de integrantes de la cadena–. Esta posibilidad, que ciertamente está extendida en los modos típicos de organizar la actividad laboral en una economía terciaria, es aceptada sólo, legalmente, para las ETTs, por lo que cualquier otra apertura parecería ahora chocar con la lectura legal de la jurisprudencia dominante.

Por otro lado, también parece quedar completamente descartado el juego de otros criterios más formales en la hora de delimitar la existencia o no de una cesión. De este modo, se cuestionaría la corrección de aquellas doctrinas judiciales que han puesto en acento para determinar si hay o no cesión ilegal la constatación de un expreso «acuerdo entre los dos empresarios», en virtud del cual se formaliza el suministro de trabajadores por quien no asume la posición jurídica de empresario –STS de 17 de enero de 2002–. Partiendo de esta construcción, más que criticable, se ha venido descartando cualquier posibilidad de considerar responsable a los «Centros Comerciales» de prácticas de cesión a través de empresas de merchandising, desplazándola siempre hacia las empresas titulares de las marcas proveedoras de productos –STSJ de Extremadura de 29 de octubre de 2003; o STSJ de Madrid de 13 de abril de 2004–.

No creemos necesario conducir el análisis más allá. Ahora nos bastará con añadir la siguiente observación. A nuestro juicio, y pese a las dificultades que puedan existir para alcanzar un acuerdo, queda hoy bien claro que las actuales reglas –incluimos el día después de la reforma– que disciplinan

la «circulación» de trabajadores en el marco de relaciones triangulares, en imparable aumento en el actual sistema económico-empresarial, no son suficientes para dar solución a las funciones sociales y económicas que cumplen las empresas de servicios en nuestros días. La ordenación de este espacio de relaciones entre empresas y de estos nuevos modos de organizar la actividad productiva y laboral, que implica diversidad y reparto de tareas –y poderes– no es ya sólo un problema de *interpretación* –qué sentido tienen las normas–, ni tampoco sólo un problema de aplicación –cómo se controla la efectividad del cumplimiento–, sino también, y sobre todo, se presenta como un inaplazable *problema de regulación*, legal y convencional –nuevas reglas, para nuevas necesidades y nuevos tiempos–.

Como ya se lamentó al analizar el parco acercamiento a la realidad de la subcontratación, con la leve reforma del artículo 42 LET, también aquí ha de evidenciarse la imposibilidad de hacer frente con reformas de este tipo a cuestiones de gran relevancia en esta materia. Por ejemplo la ordenación de las «*empresas multiservicio*», tanto en sí mismas como en su tarea competitiva con las ETTs, integrándose a menudo en el mismo grupo empresarial; o, en diverso sentido, la generosidad con que se aceptan estas situaciones en el ámbito de las AAPP, que casi han generalizado el recurso a la externalización mediante diferentes modalidades.

En consecuencia, mucha mejor estrategia hubiera sido afrontar, como ya están haciendo otras experiencias europeas ⁶, una regulación más acorde con los nuevos tiempos, con los nuevos contextos socio-económicos y político-institucionales, en los que nuevos sujetos intervienen en los mercados de empleo y trabajo –nuevas formas de cesión o «suministro» de trabajadores, pero bajo estrictas garantías legales, expansión de las ETTs hacia empresas de servicios integrales en la gestión de personas...–. Esta idea está presente en la actual legislación española, como la renovación de las modalidades de subcontratación al servicio de la política de empleo de las personas con discapacidad –ejemplo los enclaves laborales regulados en el referido RD 290/2004–. Y también está apuntada, pero con extremada timidez, en la reforma que analizamos, como evidenciaría el compromiso de revisar el papel de los diferentes agentes que intervienen en el mercado de empleo, dentro de la renovación de las políticas activas de empleo, o la supresión del recargo de cotizaciones que gravaba la contratación mediante ETTs, que sin duda supone una normalización, como veremos, de estas otrora «demonizadas» o criminalizadas, no sin razón antes de la reforma de 1999, formas de empleo temporal. Habrá que esperar, pues, por enésima vez, a una más afortunada ocasión.

5.3. La mejora de los mecanismos institucionales de aplicación de las normas laborales: la participación social institucional en la actividad de la ITSS.

Asumiendo una perspectiva absolutamente clásica, pero buscando soluciones modernas, los interlocutores sociales coinciden en la necesidad de mejorar la eficacia del servicio que presta la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social. Y ello no sólo en su función de vigilancia del cumplimiento normativo –clave sindical–, sino también en su originaria función pedagógica, de fomento o divulgadora –clave empresarial–.

A este respecto, que aquí se sostenga con firmeza que el reto hoy no está tanto (o no sólo) en la clarificación del sentido de las normas legales prohibitivas de la cesión, sino también (y sobre todo)

⁶ Cf. P. MENÉNDEZ SEBASTIÁN. «Las nuevas normas de política de empleo. La experiencia alemana, francesa e italiana». *RL*, Tomo I-2005; M. LLANO. «Empresas de servicios, prestamismo laboral y precariedad en el empleo». *RL*, Tomo I-2006.

en una nueva regulación de la realidad de las empresas de servicios y de los fenómenos en general de relaciones triangulares, en modo alguno supone desconocer, o rechazar, la necesidad de mejorar la aplicación de la normativa vigente. En esta dirección, no cabe duda de que una mejora sustancial tanto de los recursos materiales y personales, pero sobre todo de los métodos de actuación, de la ITSS podría mejorar sustancialmente el control sobre las actuales prácticas de suministro de mano de obra. Ahora bien, también aquí, incluso situados en la perspectiva de la «patología» –la huida fraudulenta de la norma laboral–, se evidencia la necesidad de introducir reformas en la labor fiscalizadora de la Administración Laboral sobre las distintas modalidades de descentralización productiva, reforzando los controles públicos del acceso al mercado de estos servicios y, sobre todo, haciendo seguimiento de su evolución, para evitar repetir los problemas que generó la regulación inicial de las ETTs.

Pues bien, nada de todo esto queda plasmado en la reforma legal, que se limita a establecer una *nueva competencia de participación de los interlocutores sociales en un órgano de la Administración Laboral, la ITSS*, y a dar un mandato al MTAS para que permita su ejercicio efectivo. Sin embargo, de nuevo, y en términos análogos a como ha sucedido respecto de las reformas comprometidas en relación a las «políticas activas» –diferentes de las de incentivo económico– y «servicios públicos» de empleo, las previsiones del Acuerdo abren un abanico de posibilidades que han quedado al margen de la reforma legal, para remitir a otros espacios de desarrollo normativo y de políticas públicas.

La ambición del Acuerdo en esta materia entroncaría con la Declaración para el Diálogo Social que entendió necesario reforzar, en el proceso de reformas para garantizar una mayor eficacia y efectividad de la normativa laboral, determinadas «instituciones laborales». En concreto, se refería a dos órganos consultivos –CCNCC, que ha sido objeto de referencia en la disp. adic. 7.^a RDL, y la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo–, y a un órgano que participa directamente de una función administrativa en sentido estricto, como es la ITSS. El Acuerdo para la Mejora del Crecimiento y el Empleo recogería el testigo, planteando, en este último caso, cuatro ejes de actuación que, como se ha dicho, en la reforma legal sólo ha quedado en uno, el de la participación institucional de los interlocutores sociales, conforme a la escueta disposición final 1.^a.

A este respecto, junto al reforzamiento del número de inspectores y subinspectores –pasar de los 772 inspectores, y 799 subinspectores, a 904 inspectores, y 968 subinspectores en el año que concluye la legislatura–, y medios técnicos y materiales, cuestión puramente cuantitativa que se sitúa en el plano de los compromisos financieros y presupuestarios, tres son los compromisos de renovación de la actividad inspectora que aparecen en el Acuerdo:

1. Se articulará la *participación de los interlocutores sociales en la definición de los objetivos y programas de la ITSS*.
2. Los firmantes analizarán la *participación de los representantes de los trabajadores y de las empresas en las visitas de ITSS*, y la información sobre los resultados de las mismas cuando de ellas se deriven efectos que se refieran a derechos colectivos o hayan concluido en requerimientos o actas de infracción o liquidación.
3. Las actuaciones de la ITSS se desarrollarán prioritariamente a través de actuaciones y campañas planificadas y programadas, dejando en segundo lugar el tradicional «trabajo rogado» –a instancia de denuncia–.

Estas campañas tendrán básicamente un carácter informativo, así como de divulgación y fomento, y no sólo sancionadora. En este sentido, se potenciarán actuaciones dirigidas a la revisión del fraude en la contratación temporal en empresas o sectores con una tasa superior a la media, siguiendo la técnica de la siniestralidad, así como el empleo de las personas con discapacidad, y el empleo irregular –inmigrantes y economía sumergida–, y la igualdad de trato y no discriminación. Materias todas ellas que enlazan, directa o indirectamente, con el núcleo de la reforma: la mejora de la calidad del empleo. De este modo, se recupera una doble función algo olvidada, o relegada, de la ITSS y que, antaño, le dio el prestigio que hoy mantiene, si bien venido progresivamente a menos:

- Por un lado, su contribución a la seguridad del empleo, que había cedido posición en atención a otros objetivos prioritarios, como era el control de la seguridad y salud en el trabajo y el afloramiento de economía sumergida en aras de la mejora de las cuentas de la Seguridad Social –Actas de Liquidación–.
- Por otro, la función «pedagógica» o de «asesoramiento», arraigada en la tradición inspectora y recogida en su Ley, pero progresivamente devaluada en el marco del proceso de transferencias a las Comunidades Autónomas.

Situados en el eje del fomento de la participación de los interlocutores sociales en la actividad de la ITSS, única perspectiva que recoge el Real Decreto-Ley, conviene evidenciar cómo el Acuerdo aborda una *doble vía de participación de los interlocutores sociales*. A saber:

- a) La institucional clásica de *órgano consultivo*, y
- b) Una embrionaria *implicación en los procedimientos administrativos* de inspección.

Como se acaba de recordar, la disposición final 1.^a sólo recoge la primera. En este sentido, establece, de inicio, una nueva *competencia*. Los términos son los siguientes: «*Las organizaciones sindicales y empresariales más representativas serán consultadas y podrán formular propuestas sobre los objetivos y programas del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en el ámbito de la Administración General del Estado (AGE) y de las Comunidades Autónomas, a través de órganos de representación de carácter consultivo de composición tripartita y paritaria*». Al mismo tiempo, para actualizar en la realidad esta nueva vía de participación institucional fija *sendos mandatos reguladores* a la AGE y a las Comunidades Autónomas competentes:

- El MTAS dictará, en el plazo de tres meses, las normas oportunas para la constitución del órgano correspondiente en el ámbito de la AGE.
- Las Comunidades Autónomas, en función de su capacidad de autoorganización, establecerá igualmente las correspondientes instancias de esta participación social.

Esta previsión supone establecer un órgano consultivo en cada una de las AAPP competentes –General y Comunidades Autónomas–. Pero esta renovación institucional no parece que sea sólo una cuestión que atañe a normas reglamentarias y de tipo organizativo, sino que puede pensarse con buenas razones que afecta de lleno a la Ley 42/1997, ordenadora de la ITSS. Esta norma legal tiene como

principios de ordenación la coordinación, la cooperación y la concepción integral del sistema, que pueden abrir cierto espacio para la interlocución y el diálogo con los interlocutores sociales, aunque piensen directamente en el ámbito administrativo, pero queda claro que no aparece expresamente formulado el principio de participación de los interlocutores sociales, a diferencia de lo que prevé el artículo 40.4 LPRL. Ciertamente que en las Comunidades Autónomas, al menos algunas de ellas, como Andalucía, tanto vía Concertación Social como por los Acuerdos Bilaterales entre AAPP ya se han establecido fórmulas que permitan canalizar este nivel de interlocución, llegando propuestas sociales a la Comisión Territorial de la ITSS. En este sentido la norma legal vendría a promover la generalización de estos modelos.

Fuera de esta reforma legal ha quedado, sin embargo, el segundo camino de participación previsto, o esbozado, en el Acuerdo, y que aún plantea más problemas de encaje en el sistema legal, por suponer una novedosa implicación de plano en el característico procedimiento administrativo de inspección, lo que, cuando menos, plantea una revisión del concepto clásico jurídico de «sujeto interesado». En realidad, una vez más se evidencia una proyección de avances ya producidos en el ámbito de la legislación preventiva, como el artículo 40.3 LPRL, si bien parece avanzarse sobre el concepto de colaboración con la ITSS, para integrar en la esfera de la implicación en la fase de investigación o actuación previas –participación en la visita, no sólo en su programación, sino en su ejecución misma–, y en su resultado, que puede dar lugar a un procedimiento administrativo. En consecuencia, se abre una puerta a los representantes de trabajadores y empresarios para ser tenidos en consideración en asuntos que hasta ahora quedaban circunscritos a la esfera de las partes directamente implicadas⁷.

6. LA POLÍTICA DE PROTECCIÓN SOCIAL POR PÉRDIDA DE EMPLEO: MEJORAS DE LA PROTECCIÓN POR DESEMPLEO Y DE LA COBERTURA DEL FOGASA

6.1. Las principales novedades en la protección por desempleo: una mejora selectiva para ciertos colectivos más desfavorecidos.

En un contexto de sostenido crecimiento económico y, a lo que parece, de notable saneamiento de las cuentas públicas, una reforma pactada sindicalmente no podía dejar en el olvido la mejora de la protección social de las personas en desempleo, dadas las deficiencias, tanto de suficiencia de prestaciones como de ámbito de cobertura que arrastra nuestro sistema, pese a su situación igualmente de superávit de los últimos años. Por eso, el apartado III del Acuerdo se marca como finalidad la mejora de la protección por desempleo, pero no en general, sino tan sólo de determinados colectivos con especial dificultad para insertarse en el mercado de trabajo, como son los mayores de 45 años, los desempleados de larga duración, los trabajadores fijos discontinuos, los trabajadores socios de cooperativas de trabajo asociado y los trabajadores asalariados del sector agrario. Los cambios introducidos por el Acuerdo, que tienen ese marcado evidente carácter selectivo, se traducen en la *modificación de la LGSS y de algunas normas reglamentarias referidas a la prestación por desempleo*.

No obstante, conviene advertir que este referido carácter discriminado de las reformas de la protección por desempleo hace que no suponga realmente alteración sustancial del régimen

⁷ Para un breve pero sugerente comentario V. DE SANTOS. «La ITSS en el Acuerdo para la Mejora del Crecimiento y el Empleo». *Boletín Informativo del CARL*. Número 4, 2006, pág. 6.

que disciplina la prestación de la Seguridad Social. Precisamente, de nuevo, aquellas previsiones del Acuerdo que parecían apuntar hacia un impacto de mayor calado han quedado, al menos de momento, fuera del «plan de reformas», como sucede en orden al compromiso de aprobar tanto un nuevo régimen de las «Rentas Activas de Inserción» –RAI– como de la «Renta Agraria».

Respecto a la primera técnica de protección, la RAI, hoy incluida en la rama de prestación por desempleo, se establece el compromiso de aprobar un nuevo Real Decreto regulador, que además de partir de su consideración como derecho subjetivo fijara su carácter permanente, como el resto de las prestaciones del Sistema y no anual, como hasta ahora. En relación a la Renga Agraria, se encomendaba al Gobierno que, en cumplimiento del Acuerdo de 15 de diciembre de 2005, se adoptaran «las normas o actuaciones que sean necesarias para la mejora del sistema de protección por desempleo de los trabajadores agrarios», entre cuyas técnicas está, precisamente, la polémica Renga Agraria. Sin embargo, ninguno de estos dos compromisos han tenido cabida en esta reforma legislativa, por lo que habrá que esperar a futuras reformas.

Por enésima vez nos incumbe ocuparnos de lo que sí se ha hecho, dejando para otro momento lo que no se ha hecho pero se prevé hacer. Y lo que sí se ha llevado a cabo es la formalización de ciertas mejoras mediante la referida reforma de la LGSS, a través de las disposiciones introducidas en el Capítulo III Real Decreto-Ley 5/2006. La lógica de los cambios es doble: por un lado, la *mejora* de la cobertura protectora para estos colectivos, por otro, la *clarificación*, en aras de la seguridad jurídica y también de la equidad protectora, de algunas situaciones legales de desempleo, como la de los fijos discontinuos «regulares o periódicos».

Precisamente, *la primera medida de reforma legal es tanto la clarificación como la mejora de la protección por desempleo de los trabajadores fijos discontinuos*, modificando el artículo 208.1.4 TRLGSS relativo a la situación legal de desempleo. Tres son las previsiones al respecto:

- Una *regla de equiparación legal* del tratamiento entre los dos grupos de trabajadores fijos discontinuos, tanto los «regulares» o periódicos como los «irregulares o periódicos».

De este modo, se resuelve la duda sobre su incorporación como situación legal de desempleo para los fijos discontinuos que realicen trabajos en fechas ciertas –fijos discontinuos regulares–. Siempre hemos defendido que la reforma operada por la Ley 45/2002 no perjudicaba la calificación a tales efectos de estos colectivos de trabajadores, pero ahora se deja clara constancia de este derecho.

- Una *regla de inclusión en el subsidio especial para mayores de 45 años* para los fijos discontinuos de esta edad y sin cargas familiares, siempre que, extinguida la relación laboral y agotada una prestación contributiva, hayan cotizado como fijos discontinuos un mínimo de 9 años en su vida laboral.

Esta regla extensiva o de inclusión protectora ha supuesto la modificación del artículo 215.4 TRLGSS, que incluye un segundo párrafo, en virtud del cual se sustituye la anterior exigencia de dos años de prestación contributiva de desempleo por un período laboral mínimo como fijo discontinuo –9 años–. De nuevo se trata de una regla de adaptación a las circunstancias reales de esta modalidad contractual para facilitarle el acceso a la protección, evitando que las dificultades de acceso al empleo en determinadas épocas repercuta negativamente en su nivel de protección.

- *Una regla de favor tutelar*, que no propiamente de «privilegio» dadas sus especiales circunstancias, en virtud de la cual, el trabajador fijo discontinuo *puede optar, aunque no haya extinguido un derecho de prestación anterior, por reanudar ese derecho suspendido, sin perder las cotizaciones* que sirvieron para la prestación por la que no hubiera optado.

Como es sabido, la opción prevista en el artículo 210.3 TRLGSS en orden a decidir seguir disfrutando de una prestación que, por acceder a un empleo, estaba suspendida, en vez de comenzar el disfrute de una nueva prestación originada por el nuevo empleo, supone perder las cotizaciones abonadas durante el último empleo, que no pueden computarse para generar un nuevo derecho a prestación por desempleo. Pues bien, atendiendo a las características de inestabilidad propias de esta figura contractual, que experimenta continuas «pérdidas» de períodos de actividad a los que suceden otros de actividad, el trabajador fijo discontinuo se ve por lo general obligado a optar por la reanudación de la prestación no agotada y suspendida, perdiendo las cotizaciones por los tiempos intermedios de actividad, pues la alternativa será a menudo una prestación contributiva mínima y transcurrido un largo período –entre dos y tres años–.

Para tratar de corregir estos obstáculos fácticos al disfrute de los derechos de protección de estos trabajadores, el Acuerdo prevé una regla especial, claramente favorable, para facilitar la cobertura contributiva de estos trabajadores. Esta regla consiste en permitirles agotar su derecho a la prestación contributiva, sin que ninguna la cotización realizada por períodos sucesivos de actividad deje de ser computada para una futura prestación. No ha recogido expresamente el Real Decreto-Ley esta regla correctora de desajustes de protección para tales colectivos de trabajadores. Ahora bien, a diferencia de lo que sucede con las anteriores, el Acuerdo no preveía reforma legal alguna al respecto, sino que se establece un mandato al SPEE, esto es, a la Entidad Gestora de las prestaciones por desempleo, para que adopte «las instrucciones precisas para el cumplimiento de lo señalado» con la indicada regla de cúmulo del cómputo de cotizaciones hacia el futuro.

En consecuencia, la vigencia de la misma queda remitida a la elaboración por la Entidad Gestora de la correspondiente instrucción que dé vida a este compromiso. Por lo tanto, será la práctica administrativa, a través de instrumentos sin valor normativo, la que actualice esta regla de favor, y no una específica previsión al respecto en la norma legal –art. 210.3 TRLGSS– o reglamentaria. El principio de legalidad que debe regir esta materia, aunque se olvide con tanta frecuencia, y una mínima seguridad jurídica, obligarían a una decisión bien diferente, de modo que difícilmente podría justificarse tal régimen particular, juzgado por muchos incluso como «privilegiado», a partir de una «instrucción administrativa».

Una explicación alternativa de esta omisión legal es que el Gobierno haya incumplido este compromiso del pacto social. Pero esta hipótesis no parece probable ante el cuidado –la Exposición de Motivos habla de «fidelidad»– mantenido en la transcripción del Acuerdo cuando había una remisión expresa al cambio legislativo o un texto articulado. Una fórmula que aquí, como se ha dicho, no se da. Parece más razonable entender que el Gobierno seguirá las indicaciones de aquel Pacto, en el sentido de conducir esta mejora por la vía de la práctica administrativa, lo que puede ser ajustado al compromiso social pero nada respetuoso con el diseño legal del sistema y con la transparencia que el mismo debe tener.

El segundo colectivo de personas en desempleo beneficiadas por las reformas es el de los *trabajadores mayores de 45 años* en general, aunque no se trate de fijos discontinuos. A tal fin se modifica el artículo 215.1 b) TRLGSS.

El sentido de la modificación es extender el subsidio por desempleo de 6 meses a los mayores de 45 años sin responsabilidades familiares por haber agotado una prestación contributiva inferior a 12 meses. Como se sabe, antes del Acuerdo, el colectivo de trabajadores mayores de 45 años, para tener derecho a disfrutar del subsidio debían haber agotado la prestación contributiva de al menos 360 días. En consecuencia, se requería previamente a tal disfrute el contar con un tiempo de cotización y de trabajo, anterior a la situación de desempleo, de una duración mínima de 3 años. Pues bien, tras la reforma, consensuada socialmente y legalmente formalizada, se suprime esta exigencia de haber disfrutado de tal prestación contributiva, de modo que el derecho al subsidio nacerá con el solo agotamiento de la prestación contributiva previa de desempleo, al margen de cuál haya sido la duración de ésta.

El tercer colectivo de beneficiarios de una mejora en su protección social por desempleo, si bien con un alcance mucho más imitado, es de los socios trabajadores temporales de cooperativas, con lo que se extiende a éstos una protección de la que ya venían disfrutando los socios trabajadores no temporales desde 1985. A tal fin se incorporan al Real Decreto 1043/1985, por el que se ampliaba esta protección a los socios trabajadores de cooperativas de trabajo asociado, una letra c) en el apartado 1 del artículo 2, y una letra d) en el artículo 3, al tiempo que se modifica el apartado 1 del artículo 5. El resultado de estas modificaciones es considerar la finalización del período en el que se tiene la condición de socio trabajador como situación legal de desempleo, en los mismos términos que sucede con la extinción de todo contrato de trabajo de duración determinada.

6.2. La mejora de prestaciones en caso de insolvencia empresarial: ampliación de la cobertura del FOGASA.

El segundo ámbito de mejora de la protección social de quienes pierden su empleo se sitúa en el ámbito de cobertura del FOGASA. La situación financiera excedentaria de este organismo desde hace años habría permitido una mejora de su cobertura –y, como veremos, una reducción paralela de las cotizaciones empresariales–. Estas mejoras consisten básicamente tanto en el aumento de las cantidades que el organismo garantiza como en el incremento de las situaciones en las que el trabajador podrá reclamarle las indemnizaciones debidas por la empresa que, conforme a la vigente legislación, se encuentra en una situación declarada de insolvencia. A tal fin se modifica, en el Capítulo II del Real Decreto-Ley y no en el III, el artículo 33 LET.

Por lo que hace a la *mejora de la protección de los salarios adeudados*, las modificaciones se concretan en la:

- Ampliación de la cuantía máxima del salario abonable, del duplo al triple del Salario Mínimo Interprofesional (nuevo art. 33.1, párrafo segundo).
- Elevación del número máximo de días abonables de 120 a 150 días (art. 33.1, párrafo segundo).
- Inclusión en el abono de la parte proporcional de pagas extraordinarias.

Por lo que concierne a la mejora de la protección de las indemnizaciones por despido, la reforma se concreta en los siguientes aspectos:

- La base de cálculo para el abono de indemnizaciones pasa de 25 a 30 días por año de servicio (art. 33.2 LET), respetando el límite máximo de una anualidad. Se incluyen no sólo los despidos «directos» sino también los «despidos indirectos» o resoluciones causales por voluntad del trabajador como reacción a incumplimientos graves del empleador (art. 50 LET).
- Ampliación del tope de la indemnización del duplo al triple del Salario Mínimo Interprofesional.
- Inclusión en la cobertura de las indemnizaciones por finalización de contrato temporal, por causas objetivas de los artículos 52 a), b) y e) –se excluye pues, sólo, el supuesto de despido por absentismo–; conciliación judicial, promoviéndose una mayor participación de los representantes del FOGASA en dichas conciliaciones, y del artículo 64 Ley Concursal.
- Estas últimas indemnizaciones debidas por aplicación del artículo 64 Ley Concursal –extinciones por «expedientes judiciales de regulación de empleo»– también entran en la cobertura de la responsabilidad directa del FOGASA, conforme al artículo 33.8 LET, que se modifica en tal sentido.

Precisamente, la inclusión de la cobertura del FOGASA a las indemnizaciones derivadas de procedimientos concursales –lo que es una novedad más formal que real, pues es obvio que la ausencia de previsión específica se debía a una laguna debida la desconexión entre la reforma concursal y la legislación laboral, fruto a su vez de la improvisación y el descuido de estas materias en aquella polémica ley; pero perfectamente integrable por la interpretación judicial, so pena de incurrir en una aplicación de la ley contraria al principio constitucional de igualdad–, ha obligado a una reforma del artículo 33.7 LET. Esta reforma no está prevista expresamente en el Acuerdo pero es cuestión de coherencia jurídica.

El sentido de esta última reforma es incluir en tal apartado, junto al acto de conciliación, la sentencia judicial o la resolución administrativa de extinción colectiva, el Auto Judicial de extinción de contratos por culminación del procedimiento concursal. Como se sabe este procedimiento finaliza por Auto, ni sentencia ni resolución administrativa. De ahí que sea a partir de la emisión de este Auto cuando comience a contar el plazo de prescripción de las acciones para obtener el pago de las prestaciones del FOGASA.

7. LAS CONCESIONES A UNA REIVINDICACIÓN EMPRESARIAL PERMANENTE: LA POLÍTICA DE REDUCCIÓN DE COSTES EMPRESARIALES

Una reforma pactada implica, por definición, concesiones mutuas, al objeto de aproximarse, si no satisfacer en sentido propio, a los intereses de las partes en juego cuya voluntad concorde se demanda. Si la reforma iba a suponer mejoras directas en la protección social de los trabajadores, cualquiera que fuese su alcance real y los colectivos de beneficiarios, los empresarios tenían que obtener alguna concesión en tal sentido, para mantener esa elemental «correspondencia». Pues bien, así ha sucedido, de modo que, como se anticipó, no sólo se reducen las cotizaciones patronales por la contratación de trabajadores mediante modalidades de duración indefinida, que es el objetivo central de la reforma, sino también al margen de este objetivo inmediato, al menos en determinados

aspectos. Se trata, pues, sin más, de una elemental atención a una pura política de reducción de costes laborales, al margen de sus efectos, más o menos difusos o indirectos, en el volumen de contratación y en el empleo de calidad.

En este sentido, cabe incluir principalmente la importante reducción de la cotización empresarial al FOGASA. La bonanza económica del organismo autónomo habría llevado no sólo a ampliar su cobertura sino también a reducir, nada menos que a la mitad, la cuota –de 0,4 pasa a 0,2–. A tal fin, además de la modificación evidenciada de la Ley 30/2005, LPGE 2006, se ha establecido una disposición adicional 4.^a en que se deja la puerta abierta a modificaciones futuras de la cotización, así como de las prestaciones del FOGASA. Ahora bien, se expresa un límite: la estabilidad financiera del organismo. De modo que se prevé crear, con los excedentes financieros, un «fondo de estabilización» para la financiación anual del FOGASA, «todo ello previa consulta a su Consejo Rector».

Una misma voluntad de reducción de cargas empresariales aparece en la eliminación del recargo en la cotización por desempleo de los contratos temporales celebrados por ETTs. Ahora bien, aquí, a esta política de reducción de costes se aúna otra opción de política del derecho que, en cierta medida, puede revelarse opuesta a la opción evidenciada con carácter general, la promoción del empleo estable. En efecto, la eliminación de este recargo supone en realidad avanzar, aunque no culminar, el proceso de «normalización socio-laboral» del empleo adquirido y gestionado a través de las ETTs, iniciado en 1999 con la reforma legal que, a su vez, recogía y profundizaba una reordenación de este mercado emprendida por iniciativa de la autonomía colectiva.

Como hemos visto, en determinadas experiencias europeas se ha evidenciado un cambio de paradigma de las ETTs, de modo que se ha ampliado notablemente su campo de actuación como «agente de empleo», que es la calificación que le da el convenio 181 OIT. En consecuencia, es indudable que cuando interlocutores sociales y poderes públicos aborden la urgente tarea de reordenar el mercado de sujetos que intervienen en el mercado de empleo, desde las agencias de colocación a las empresas de recolocación, pasando por las empresas de selección hasta los Servicios Públicos, tendrán que tener una atención particular las ETTs. Pero ésta es, también, otra historia que está pendiente de escribirse.

8. OTRAS REFORMAS «EXTRASISTEMÁTICAS»: LA COMISIÓN CONSULTIVA NACIONAL DE CONVENIOS COLECTIVOS COMO OBSERVATORIO DE NEGOCIACIÓN Y OTRAS CLÁUSULAS DE CIERRE

Finalmente, y por hacer un recorrido completo por el Real Decreto-Ley –y su antecedente, el Acuerdo–, una mínima mención a las típicas cláusulas de cierre que acompañan a este tipo de textos legales, abigarrados, dispersos y fragmentarios. La mayor parte del régimen de cláusulas adicionales, transitorias, finales y derogatoria ya ha sido analizada, por cuanto su conocimiento es necesario para comprender la regulación de las disposiciones incluidas en el texto articulado. También hemos hecho referencia a la disposición derogatoria, que como función sacar del ordenamiento aquellas disposiciones que ya chocaban con las reformas emprendidas, en relación al contrato de inserción, contrato para el fomento de empleo temporal de discapacitados, referencias a las bonificaciones de las cuotas empresariales de la Seguridad Social, de los colectivos afectados, salvo las expresamente salvadas en relación con las personas con discapacidad –RD 1451/1983; OMTAS de 16 de octubre de 1998, RD 290/2004, relativo a enclaves laborales– (disp. derog. única, apartado 2).

Quizás la única a la que sólo se ha hecho referencia tangencial es a la disposición adicional 7.^a, relativa a la CCNCC. Se prevé, conforme a la Declaración de 2004, reforzar sus funciones, entre otras cosas, para que asuma la tarea de Observatorio de la Negociación Colectiva, que englobará la información, el estudio, la documentación y la difusión de ésta.

Asimismo, se prevé una nueva regulación gubernamental para mejorar la participación de las organizaciones empresariales y sindicales, así como la mejora de sus medios.

9. REFLEXIÓN FINAL

Llegados al final del recorrido entendemos útil realizar algunas consideraciones que expresen nuestra valoración final sobre esta reforma. Naturalmente no pretendemos volver sobre las cuestiones puntuales que han sido analizadas paso a paso en este estudio, pues remitimos a las consideraciones realizadas en cada lugar. Lo que aquí procede, a nuestro parecer, es extraer un «juicio» global sobre el sentido, alcance y, sobre todo, eventual eficacia de la reforma que ofrecen los interlocutores sociales y poderes públicos a fin de resolver los problemas de desajuste que, a juicio de todos, mantiene nuestro mercado de empleo y de trabajo.

A estos efectos, parece que para todos quedan claros hoy los problemas. También quedan claras las «no soluciones» –desregular más laboralmente un mercado no lo convierte en más competitivo, sino más bien lo contrario–. Ahora bien, en lo que de momento no hay manera de llegar a un acuerdo es sobre las «verdaderas soluciones». Desde luego, esta reforma no es la que precisa nuestro mercado de trabajo para conseguir los objetivos, nobles y suscribibles en pleno, que se marca: empleo y crecimiento económico de calidad. Frente a la propuesta realizada por el Informe de Expertos, nombrado por el MTAS pero a instancia de las tres partes firmantes, de proceder por fin a una reforma estructural, pasados ya más de 25 años desde la versión originaria de la LET y más de 20 años de sucesivas reformas –desde 1984–, se imponía ese nuevo enfoque, para corregir incoherencias, desajustes, ineficacias...

No ha sido así. La reforma que se ofrece es muy limitada en su alcance. Esto es obvio para todos, incluidas las partes firmantes. Ahora bien, en este juicio hay que intentar ir más allá. Y preguntarse ¿siendo parcial, por no poder ser de otra manera de momento, es coherente con los objetivos marcados y, sobre todo, es equilibrada, como se presenta a la Opinión Pública?

A nuestro juicio existen dudas más que fundadas para creer que la reforma es coherente y, sobre todo, equilibrada. No es coherente porque lejos de afrontar el impulso de mejorar la eficacia del conjunto de políticas activas de empleo, así como de eficaces políticas de regulación laboral, se queda en ligeras revisiones de las políticas de incentivos y en limitarse a poner en papel legal lo que es una conocida jurisprudencia. Por tanto, poco balance para quienes tienen la competencia normativa.

Cierto que contiene alguna medida que avanza en la situación actual de control del uso excesivo de la contratación temporal. Pero conviene recordar que esta reforma responde a una exigencia comunitaria, por cierto no expresada ni en el Acuerdo ni en el Real Decreto-Ley, y que se ha rodeado de tales controles de razonabilidad que hace dudar de su eficacia global, sin perjuicio de reconocer, insistimos, que es una medida oportuna y adecuada. Pero muy poco balance representa en el contexto de grandes necesidades de corregir ciertas prácticas y construcciones judiciales que están

en la raíz de la temporalidad extrema, por encima de las exigencias propias de un mercado como el nuestro, muy marcado por la estacionalidad y la temporalidad.

La explicación que se da es que resulta el «precio» a pagar por un Acuerdo, en la medida en que «siempre es mejor un mal pacto que un pleito», o un acuerdo de mínimos que una reforma «impuesta», o una «no reforma». Todos valoran, pues, el acuerdo, el carácter pactado, por el nivel de consenso alcanzado, con lo que ello supone de anteposición o primacía del «interés general» respecto del «interés particular». Incluso se llega a considerar como un éxito de la democracia y del Estado Social de Derecho. Por supuesto no seremos nosotros los que dejemos de valorar las bondades de las normas pactadas, como expresión de un elemental y eficaz principio de autonomía colectiva, eje de nuestro sistema constitucional.

Ahora bien, tampoco dejaremos nunca de valorar las normas no sólo por sus procedimientos –algo básico en un Estado de Derecho–, sino también por sus contenidos, exigencia inexorable en un Estado Social de Derecho. Y a estos efectos el desequilibrio es notorio en nuestra opinión. Los firmantes se han puesto de acuerdo en lo que era más «fácil»: lo que tiene que ver con los pagos que corresponden al «Erario Público», por tanto, a todos los ciudadanos y ciudadanas de este país, o a toda la población del mismo... O en lo que ya era una jurisprudencia consolidada...

Pero de este modo operando, en realidad no es sino una manifestación típica más del «gobierno neocorporativo», eso sí, en época de bonanza, por lo que todos obtienen beneficios, si bien unos –los empresarios–, más que otros –los trabajadores–. Queda claro que el mayor y más perceptible compromiso lo ha adquirido el Gobierno, y es el más fácil de realizar en época de «vacas gordas»: reparto de dinero a trabajadores y empresarios, naturalmente siendo éstos más beneficiados que aquéllos, pues mientras los primeros verán la evidente mejora sólo en situación negativa –pierdan su empleo–, éstos la obtienen desde el primer momento: menos cotizaciones empresariales con carácter general, más bonificación por contratos...

El balance general favorece a los empleadores. Si los trabajadores se benefician mediante una mejora de la protección social, los empleadores son los perceptores de los incentivos, recibiendo la prestación a menor precio. Al mismo tiempo, mientras que los trabajadores no tienen garantizado que el intercambio incorpore una mejora sustancial, como no sucedió en ocasiones anteriores, salvo en porcentajes limitados, aunque bienvenidos sean, lo que sí es completamente cierto es que los empleadores, consiguen un aligeramiento general de las cotizaciones empresariales desde el primer momento, e irá en aumento con el tiempo.

Naturalmente no es el momento para valorar detenidamente cuál será el resultado... Y desde luego es demasiado aventurado –aquí nos salimos del papel de juristas para «invadir» el enigmático, pero concurrido, mundo del «adivino», o incluso del «profeta», oficios que no gustamos de practicar–. Pero desde luego los mimbres con que se ha hecho esta nueva «cesta de reformas» no permiten augurar un balance muy positivo, por lo que de nuevo el recorrido será corto. Se trata de una reforma con más «pretensiones» que resultados reales, con más significación o simbología –algo había que «cerrar» tras hacer tanto ruido con la reforma y radiarlo en vivo y en directo–, que sustantividad.

Tendremos una nueva oportunidad de volver al respecto si el Parlamento tiene la oportunidad de avanzar sobre la reforma, aunque ya el Sr. Ministro haya «puesto la venda» antes de la herida llamando a la contención. El tiempo dirá y nosotros esperamos contarle.

ANEXO

Programa de Fomento de Empleo

Real Decreto-Ley para la mejora del crecimiento y del empleo
(bonificaciones empresariales a la contratación laboral)

Colectivos	Descripción	Cuantía anual (en euros)	Duración
Bonificaciones a la contratación indefinida			
<i>Mujeres</i>	Desempleadas, así como las víctimas de violencia de género [arts. 2.1 a) y 2.3].	850	4 años
	Contratadas en los 24 meses siguientes al parto [art. 2.1 b)].	1.200	4 años
	Contratadas después de 5 años de inactividad laboral, si, anteriormente a su retirada, han trabajado, al menos, 3 años [art. 2.1 c)].		
<i>Mayores de 45 años [art. 2.1 d)]</i>		1.200	Toda la vigencia del contrato
<i>Jóvenes</i>	De 16 a 30 años [art. 2.1 c)].	800	4 años
<i>Otros colectivos y situaciones especiales</i>	Parados de al menos 6 meses y trabajadores en situación de exclusión social [arts. 2.1 f) y 2.4].	600	4 años
	Personas con discapacidad (art. 2.2).	3.000	Toda la vigencia del contrato
	Personas con discapacidad severa, procedentes de enclaves laborales (art. 2.2).	3.200	Toda la vigencia del contrato
	Conversiones en indefinidos de contratos formativos, de relevo y sustitución por jubilación (art. 2.5).	500	4 años
<i>Plan Extraordinario para la Conversión de Empleo Temporal en Fijo</i>			
Conversiones en indefinidos de contratos temporales, incluidos los contratos formativos, de relevo y de sustitución por jubilación, en todos los casos celebrados antes del 1 de junio de 2006, siempre que la conversión se realice antes del 1 de enero de 2007 (art. 3).		800	3 años

.../...

.../...

Bonificaciones en casos de contratación temporal		
Personas con discapacidad (art. 2.2).	2.200	Toda la vigencia del contrato
Víctimas de violencia de género o doméstica (art. 2.3).	600	Toda la vigencia del contrato
Personas en situación de exclusión social (art. 2.4).	500	Toda la vigencia del contrato
Bonificaciones para el mantenimiento del empleo indefinido		
Contratos de carácter indefinido de trabajadores de 60 o más años con una antigüedad en la empresa de 5 o más años (art. 4.1).	50% de aportación empresarial por contingencias comunes salvo IT, incrementándose anualmente un 10%, hasta el 100%	Toda la vigencia del contrato
Mujeres con contrato suspendido (indefinido o temporal que se transforme en indefinido) reincorporadas tras la maternidad (art. 4.2).	1.200	4 años