

La reforma laboral de 2021 en España, cambio de tendencia en la regulación de la contratación temporal

The labour reform of 2021 in Spain, a change of trend in the regulation of temporary contracts

MIKEL DE LA FUENTE LAVÍN

Profesor titular de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU)

<https://orcid.org/0000-0001-6099-1721>

JON BERNAT ZUBIRI REY

Profesor adjunto de Economía Aplicada en la Facultad de Relaciones Laborales de la UPV/EHU. Investigador asociado de la Universidad de Grenoble-Alpes.

<https://orcid.org/0000-0002-1891-0366>

Cita sugerida: DE LA FUENTE LAVÍN, M. y BERNAT ZUBIRI REY, J. "La reforma laboral de 2021 en España, cambio de tendencia en la regulación de la contratación temporal". *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum*. nº 3 (2022): 199-223.

Resumen

El artículo expone la evolución en España de las diversas modalidades de contratación laboral temporal y sus modificaciones por cada una de las reformas laborales tras la aprobación del Estatuto de los Trabajadores en 1980, así como la contribución de cada tipo de contratación a una tasa de temporalidad muy elevada, también y especialmente entre las mujeres que trabajan en el sector público. A continuación se exponen las modificaciones en las causas que permiten la contratación temporal en el Real Decreto Ley 32/2021, las nuevas figuras contractuales, la virtualidad de cada una de ellas no solo para reducir la temporalidad laboral sino también para proporcionar estabilidad en el empleo, así como los márgenes que aún se mantienen para escapar a la contratación indefinida. Se valora la contribución a la reducción de la temporalidad de las mayores penalizaciones de los contratos de muy corta duración y del nuevo régimen sancionador.

Abstract

The article describes the evolution in Spain of the different types of temporary employment contracts and their modifications by each of the labour reforms after the approval of the Workers' Statute in 1980, as well as the contribution of each type of contract to a very high rate of temporary employment, also and especially among women working in the public sector. The following is a description of the changes in the causes that allow for temporary contracts in Royal Decree Law 32/2021, the new types of contracts, the potential of each of them not only to reduce temporary employment but also to provide employment stability, as well as the margins that still remain to escape from indefinite contracts. The contribution of the increased penalties for very short-term contracts and the new sanctioning regime to the reduction of seasonality is appreciated.

Palabras clave

Reforma laboral; Contratación temporal; Reducción temporalidad; Empleo público; Empleo privado

Keywords

Labour reform; Temporary recruitment; temporary employment reduction; Public employment; Private employment

1. INTRODUCCIÓN

Las sucesivas reformas laborales, desde la implantación del Estatuto de los Trabajadores (ET) en 1980 hasta nuestros días, han permitido la proliferación de modalidades contractuales temporales, tendencia que se trata de invertir con la última reforma aprobada por el Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación en el mercado de trabajo¹. La fragmentación y

¹ BOE n.º 313, de 30/12/2021. El RD-ley ha sido convalidado por Resolución del Congreso de los Diputados de 3 de febrero de 2022 (BOE núm. 33, 8/2/2022), contra la que se han anunciado recursos al TC por el Partido Popular y Vox.

desestabilización de las condiciones de empleo pone a España a la cabeza europea en la temporalidad del empleo, siendo especialmente grave la situación de las mujeres en el sector público.

El estudio de las reformas laborales realizadas en España en los últimos 40 años nos permite observar que se va facilitando la contratación temporal, mediante su flexibilización y creciente incentivación, con el supuesto objetivo de impulsar un descenso del alto paro juvenil mediante la activación en cada vez más variadas formas contractuales, y la degradación progresiva del empleo indefinido, favorecida por una normativa cada vez más flexibilizadora del despido que no se ha abordado en el RD-ley 32/2021.

La insuficiente protección contra los despidos injustificados² se ha expresado de forma múltiple, que se enumera esquemáticamente: a través de la ampliación de las causas de los despidos “por causas objetivas”, tanto individuales como colectivos (arts. 51.1 y 52 ET); de la extensión al personal laboral de las administraciones públicas del despido objetivo por causas económicas (Disposición adicional vigésima ET); de la supresión de las autorizaciones administrativas de este último (art. 51.2 ET); de la limitación de la obligación de readmisión a los despidos discriminatorios (art. 55.6 LET), difíciles de probar, que han experimentado una evolución normativa que ha reducido los supuestos aplicables y a los que, además, la jurisprudencia del TS les ha otorgado escasa protección³. La reducción de los costes de despido se ha concretado en las menores indemnizaciones por despido improcedente, al pasar de 45 a 33 días por año trabajado, con un máximo de 42 mensualidades (art. 56.1 ET) y en la supresión de los salarios de tramitación en los despidos improcedentes cuando la empresa no readmite al trabajador y opte por la indemnización (art. 56.2 ET), con la consecuencia de penalizar la opción de la readmisión. Así se ha reforzado la opción indemnizatoria, más aún cuando la alta tasa de temporalidad, y con ello las reducidas indemnizaciones, por calcularse en base a la antigüedad, dan lugar a que la parte mayoritaria a abonar a la persona trabajadora ha venido siendo los salarios de tramitación⁴.

Este estudio tiene por objetivo analizar la evolución de la temporalidad en los contratos de trabajo y valorar los posibles y previsibles efectos en la reducción de la misma motivados por la nueva normativa contenida en el citado RD-ley 32/2021, por lo que el análisis del contenido del mismo obvia la generalidad de los problemas de interpretación jurídica del texto. Tampoco se inserta el estudio en una valoración general de la reforma legal, sobre la cual los autores no mantienen la misma posición.

Por tanto, en primer lugar, expondremos la evolución de la regulación laboral y del empleo asalariado en España durante los últimos 40 años. Analizaremos las reformas laborales de 1980 hasta 2012, indicando los principales aspectos en materia de contratación que han permitido la proliferación de posibilidades de desestabilización del empleo mediante el uso cada vez más laxo de contratos temporales. Acto seguido, completaremos este segundo apartado con la evolución del empleo salariado, atendiendo a los tipos de contrato y a la diferenciación entre actividades des sector privado y del público. El tercer apartado abordará el impacto normativo del RD-ley 32/2021 en materia de contratación, apuntando los objetivos gubernamentales de reducir la temporalidad en

² Véase un análisis de las insuficiencias de la protección contra el despido en España a la vista del art. 30 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE en DE LA FUENTE LAVIN, M.: “Art. 30: La protección en caso de despido injustificado, insuficiente para contrarrestar la tendencia flexibilizadora y de subordinación de lo social”, en ORDEÑANA GEZURAGA, I., (Dir.) et al: *La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en el ordenamiento jurídico español*, Pamplona, Thomson Reuters Aranzadi, 2014, pp. 539-546.

³ El TS no considera fraude de ley el despido con causa falsa e inventada, que persigue un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico, que no admite el despido sin causa. Véase BENGOTXEA, A. y DE LA CAL, M^a. L.: *La flexiseguridad como clave de la política de empleo de la Unión Europea, entre la competitividad, la inclusión social y el respeto a los derechos sociales*, Vitoria, Eurobask, 2011, p. 29.

⁴ GORELLI HERNÁNDEZ, J.: *El coste económico del despido o el precio de la arbitrariedad*, Monografía de Temas Laborales, n.º 44, Junta de Andalucía, 2010, p. 23.

el empleo, tanto público como privado, así como señalando también las potencialidades y límites de algunos de sus aspectos centrales en este campo. Con todo ello, pretendemos contribuir a un debate central en la esfera política y social de 2022, momento en el que desarrollamos, discutimos y redactamos esta contribución.

2. TEMPORALIDAD EN EL EMPLEO DEL MODELO ESPAÑOL DE CONTRATACIÓN TRAS 40 AÑOS DE REFORMAS LABORALES REGRESIVAS

2.1. Aumento de las posibilidades de contratación temporal en las reformas laborales de 1980 a 2012

Por remontarnos al origen de este proceso, hay que apuntar que la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores (ET) fue aprobada sin consultar a las organizaciones sindicales, en el contexto de conflictividad social de la época. En esta reconstitución de la legislación laboral se establece una equidistancia entre la contratación indefinida y la temporal y se facilita el derecho de los empresarios al despido, sentando las bases de un modelo laboral que ha estado precisamente basado en estos dos elementos, el aumento de la temporalidad y el despido como vía prioritaria para hacer frente a las inevitables crisis periódicas capitalistas.

Es necesario comenzar señalando, por tanto, que el ET de 1980 no solo consolida muchos elementos de la legislación franquista en materia laboral, sino que además inaugura la implantación de nuevas modalidades de empleo temporal que será la tónica posterior de las sucesivas reformas. Además de los contratos temporales clásicos, ligados a las necesidades coyunturales de la producción para realizar trabajos por obra o servicio, por circunstancias del mercado o por sustitución de trabajadores con reserva del puesto, se crean los *Contratos de fomento del empleo*. Estos últimos buscan facilitar la contratación temporal de personas de edad avanzada, discapacitadas, desempleadas o que acceden a su primer empleo, aunque fuera para ocupar un puesto o función estable de la empresa. Desde entonces una parte creciente de los nuevos puestos creados en España resultan ser “permanentemente temporales”, abriendo la senda que ahondarán muchas de las reformas posteriores, en las que se irán creando nuevos tipos de contratos, al tiempo que se flexibiliza la utilización de los existentes.

La modificación del ET mediante la Ley 32/1984, de 2 de agosto, fue llevada a cabo por el primer gobierno del PSOE, suponiendo un avance en la normalización del empleo temporal. Desaparecen los principios de causalidad en los *Contratos de fomento del empleo*, suponiendo una fuerte liberalización de modalidades contractuales hasta ahora asociadas al empleo coyuntural. Se amplía la duración posible para los *Contratos de incitación al empleo*, los *Contratos de formación* y los *Contratos de prácticas*, creándose también nuevas formas contractuales temporales que suponen la proliferación del empleo juvenil en modalidades temporales, tales como el *Contrato de lanzamiento de nueva actividad* o el *Contrato de relevo*. Esta reforma lleva por tanto a una proliferación de los empleos temporales en las nuevas contrataciones, llegando ya en 1992 a un 34%⁵ y acentuando la segmentación existente entre el grupo central de personas trabajadoras estables y una masa asalariada creciente de inestables⁶.

Tras la masiva huelga general de 1988 y la retirada del plan de Empleo Joven, el siguiente hito relevante de la mutación legislativa en materia laboral es la Ley 11/1994, de 19 de mayo, por la que se modifican determinados artículos del Estatuto de los Trabajadores, que eliminaba los *Contratos de fomento del empleo*, restableciendo parcialmente los principios de causalidad en las contrataciones temporales, porque “da a los acuerdos sectoriales la posibilidad de modificar el uso

⁵ BANYULS, J. and RECIO, A.: “Labour segmentation and precariousness in Spain: theories and evidence”, in GRIMSHAW *et al.*, (2017), p. 133.

⁶ POLAVIEJA, J.: “¿ Por qué es tan alta la tasa de empleo temporal? España en perspectiva comparada”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (REIS), 113.1, 2006, pp. 86-105.

del contrato eventual sea cual sea su duración máxima”⁷. A pesar de este avance, la reforma ampliaba la tipología de los empleos a tiempo parcial con el *Contrato de aprendizaje*, más conocido como “contrato basura”, lo que supone una sustitución de las modalidades desaparecidas sin impulsar una reducción del fenómeno de la temporalidad⁸. Acto seguido, la Ley 14/1994, de 1 de junio, liberalizaba la intermediación en el “mercado de trabajo”, suponiendo el final del monopolio de los Servicios Públicos de Empleo en las labores de intermediación y colocación, favoreciendo la proliferación de las Empresas de Trabajo Temporal (ETT), las cuales firman unos nuevos *Contratos de puesta a disposición* de sus trabajadores al servicio de terceras empresas. Estos contratos pasan desde 129.118 en 1995 a 2.002.039 en 1999, permaneciendo en esas cantidades anuales hasta una nueva subida desde el 2004 hasta llegar a 2.705.043 contratos en 2007⁹, para descender por la crisis y volver a subir hasta 4.342.824 en 2019 y, finalmente, 3.414.733 en 2020¹⁰.

Todas las reformas que se han realizado desde entonces, supuestamente para reducir el fenómeno de la temporalidad creciente de la población asalariada y para incitar un empleo más estable, se han fundamentado en la creación de nuevas tipologías de empleo indefinido con menores garantías y rebajas en los costes de las cotizaciones a la seguridad social, mediante la concesión de exoneraciones y bonificaciones sociales que han contribuido a la reducción de la recaudación a la Seguridad Social y, con ello, a la justificación de las medidas de recorte en la cobertura y cuantía de las prestaciones, especialmente las pensiones. Esa menor recaudación se ha traducido en menores ingresos en los Presupuestos de la Seguridad Social y no han sido financiados por el Estado, a pesar de lo que se propone en la Recomendación Primera del Pacto de Toledo de 2020, que atribuye ese gasto a la fiscalidad general. Según los Presupuestos de la Seguridad Social para el 2021, el Estado habrá transferido a la Seguridad Social en ese año una cantidad inferior a los 1.800 millones de euros, cifra notablemente inferior al importe de las exoneraciones y bonificaciones de cotizaciones.

Con la llegada del PP al Gobierno, se aprobó la Ley 63/1997, de 26 de diciembre, de Medidas Urgentes para la Mejora del Mercado de Trabajo y el Fomento de la Contratación Indefinida, mediante la que se crea el *Contrato de fomento de la contratación indefinida* dirigido a jóvenes de 18 a 29 años, mayores de 45 años, parados de larga duración, personas con discapacidad y contratos temporales convertidos en indefinidos. Al mismo tiempo se elimina el *Contrato de lanzamiento de nueva actividad*, quedando el *Contrato temporal de fomento de empleo* solo para personas con discapacidad. Se sustituye el *Contrato de aprendizaje* por un *Contrato para la formación* que recupera la causa formativa, reduce la edad (de 25 a 21 años) y duración, y mejora el salario aplicable (igual al SMI) y el componente formativo. Se establecen bonificaciones a la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes para los contratos indefinidos a tiempo completo que se suscriban con trabajadores temporales (conversiones), personas paradas incluidas dentro de los colectivos del contrato de fomento y mujeres paradas contratadas en actividades donde estén subrepresentadas. Al mismo tiempo se eliminan las bonificaciones a la contratación temporal, excepto para las personas con discapacidad.

En el Real Decreto 2720/1998, de 18 de diciembre, por el que se desarrolla el artículo 15 de Estatuto de los Trabajadores, expresamente dedicado a la modificación de los contratos de duración determinada, se limitan a una las prórrogas del *Contrato eventual por circunstancias de la producción* y se modifican las bonificaciones, limitando la de la conversión, incluyendo bonificaciones a la contratación indefinida a tiempo parcial y estableciendo un plus adicional en la bonificación de contratos a jornada completa suscritos con mujeres desempleadas. El *Contrato por obra o servicio determinados* queda definido con mayor precisión que en su formulación anterior, vigente desde 1980, indicando ahora que se trata de actividades cuya “ejecución, aunque limitada en

⁷ OTXOA, I.: *El recorte de derechos en las reformas laborales*, Bilbao, Robles Arangiz Institutua, ELA, 2007, p. 11.

⁸ JIMENO, J.: “Reformas laborales e inserción laboral en España”, en ALBIZU, E.: *Inserción laboral: Enfoques convergentes*, Zarautz, Servicio editorial de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, 2003.

⁹ INTERIM GROUP: “Requisitos para contratar personal por ETT”, 2020.

¹⁰ MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL: *Estadística de Empresas de Trabajo Temporal*, 2021.

el tiempo, es en principio de duración incierta”. Se consolida así el abuso de esta modalidad contractual en las relaciones de empleo en España.

La Ley 12/2001, de 9 de julio, de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad, por su parte, establece la vigencia indefinida del *Contrato de fomento de la contratación indefinida*. Se incluyen además nuevos colectivos: jóvenes de 16 a 30 años, mujeres contratadas en sectores donde estén subrepresentadas y parados inscritos más de seis meses. En la contratación temporal se establece una indemnización de ocho días por año trabajado a la finalización de los *Contratos eventuales por circunstancias de la producción* y de los *Contratos por obra o servicio*. Se incrementa además un 36% la cuota empresarial por contingencias comunes de los contratos de duración inferior a siete días. Se crea el *Contrato de inserción* para la realización de obras y servicios de interés general, como medio de adquisición de experiencia laboral, por las administraciones públicas. La duración máxima del contrato eventual se reduce a 12 meses, limitando por tanto su aplicación.

El Real Decreto-ley 5/2002, de 24 de mayo, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad, más conocida como “Decretazo”, se realizó por la vía de urgencia y provocó una huelga general que hizo retroceder al Gobierno de Aznar y supuso la eliminación de sus aspectos más lesivos en los términos en que se concedían las prestaciones por desempleo, su cuantía y duración eran rebajadas, además de condicionarse a nuevas condiciones de aceptación de nuevos empleos para personas desocupadas. Su versión definitiva tramitada por la Ley 45/2002, de 12 de diciembre, solo supuso en cuanto a la temporalidad una serie de bonificaciones a la contratación de mujeres paradas que hubieran dado a luz en los últimos dos años y a los contratos de interinidad con los que se sustituyan bajas por incapacidad temporal de personas con discapacidad.

De nuevo con el PSOE en el Gobierno, el Real Decreto-ley 5/2006, de 9 de junio, para la mejora del crecimiento y del empleo, supuso la extensión del *Contrato de fomento de la contratación indefinida* y nuevas limitaciones a la contratación temporal, no pudiendo una misma empresa encadenar contratos con una misma persona trabajadora por encima de los 24 meses. Al tiempo que se eliminaron los *Contratos de inserción*, en los contratos formativos para el alumnado de escuelas taller y casas de oficio el límite de edad pasaría a ser de 24 años. El Real Decreto-ley 10/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, supuso un ligero incremento de las indemnizaciones por despido de los contratos temporales, de 8 a 12 días por año trabajado, y una revisión del *Contrato para el fomento de la contratación indefinida*, al tiempo que se revisaron aspectos de la negociación colectiva y el despido que escapan al objetivo de este artículo. También se efectúa una revisión del programa de bonificaciones a la contratación indefinida y a los *Contratos formativos*, a quienes además se le reconoce el derecho a la prestación por desempleo. Igualmente, esta reforma expande el ámbito de aplicación del contrato en prácticas y amplía los plazos en los que pueden utilizarse¹¹. Tras el Real Decreto-ley 7/2011, de 10 de junio, que supuso nuevos cambios en la negociación colectiva (con un art. 84.3 y 84.4 que subordinan y limitan la aplicación y las materias de los convenios autonómicos en favor de los de ámbito estatal), el mismo año se aprueba el Real Decreto-ley 10/2011, de 26 de agosto, de medidas urgentes para la promoción del empleo de los jóvenes. Este supuso una modificación del uso del contrato para la formación y el aprendizaje, estableciendo algunas limitaciones de edad para aquellos que no acceden como consecuencia de una titulación, pero su desarrollo fue muy limitado al verse superada por la siguiente reforma que se realizó al año siguiente¹².

¹¹ MORENO MÁRQUEZ, A.: “Los contratos formativos”, *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, n.º 107, 2010, pp. 123-161.

¹² MORENO GENÉ, J.: “El contrato para la formación y el aprendizaje: un nuevo intento de fomento del empleo juvenil mediante la cualificación profesional de los jóvenes en régimen de alternancia”, *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, n.º 116, 2012, pp. 35-88.

En cuánto volvió al Gobierno, el PP aprobó la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, lo que supuso una nueva modalidad de contrato de trabajo por tiempo indefinido para empresas de menos de 50 trabajadores que contrataran a menores de 30 años o personas desempleadas, estableciendo incentivos fiscales y un periodo de prueba de un año. En lo relativo a la contratación temporal se suspende la limitación al encadenamiento de contratos que obligaba a convertir en fijos a quienes hubieran estado 24 meses en la misma empresa. En los *Contratos para la formación y el aprendizaje* se suprimen limitaciones al beneficio de reducción de cuotas empresariales de hasta el 100% para empresas de menos de 250 personas trabajadoras y del 75% para el resto. Para esos contratos se establecen también nuevas reducciones en las cuotas de los trabajadores a la Seguridad Social de hasta el 100%, así como reducciones de una cuantía fija (1.500 euros para hombres y 1.800 para mujeres) en los contratos que se transformen en indefinidos¹³. Igualmente, se crean nuevas bonificaciones para la transformación en indefinidos de los contratos en prácticas, de relevo y de sustitución en empresas de menos de 50 personas trabajando. Por último, esta reforma crea nuevas bonificaciones a la contratación de jóvenes, mayores de 45 años o mujeres en sectores en los que están poco presentes, siempre que se mantuviesen en esos empleos al menos tres años.

Con esta reforma se ampliaron los *Contratos de puesta a disposición* (gestionados desde las ETT) a los *Contratos para la formación y el aprendizaje* y los *Contratos en prácticas*. Aun así, los *Contratos por obra o servicio* y los *Contratos por circunstancias de la producción* continúan siendo la tipología dominante en los *Contratos de puesta a disposición*¹⁴, tal y como sucede con la contratación temporal en general.

Tras esta sucinta exposición sobre la evolución de la contratación temporal en la legislación laboral de las décadas anteriores, se procede a continuación a observar algunos aspectos del empleo en España, atendiendo a las modalidades de contratación.

2.2. Análisis de la alta temporalidad en el empleo

2.2.1. España a la cabeza de Europa en temporalidad

En primer lugar hay que tener en cuenta que todas las reformas laborales se han ido sucediendo sin lograr uno de sus principales objetivos anunciados, el de reducir la contratación temporal y fomentar la contratación indefinida. Exceptuando los momentos de caída del empleo donde el efecto composición hace bajar la tasa de temporalidad sin que haya estabilización alguna de puestos de trabajo, las relaciones de empleo han realizado en España el camino contrario, el aumento de la temporalidad en todos los periodos de crecimiento, cronificando una situación que por definición debería ser transitoria y previa a la consolidación en una actividad, empresa y función laboral concreta. Este proceso ha provocado la alarma en diferentes instancias nacionales, europeas e internacionales¹⁵. La degradación de las nuevas contrataciones indefinidas y la proliferación de formas contractuales temporales cada vez más segmentadas refuerza la división e incluso la confrontación entre los distintos estratos de la clase trabajadora según su estatus salarial y ocupacional. Cada persona debe enfrentarse a negociaciones cada vez más individualizadas de sus condiciones de empleo, de proveedores autónomos de trabajo en los casos de externalización de

¹³ QUESADA SEGURA, R.: "Derechos de formación profesional y contratos formativos", *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, n.º 115, 2012, pp. 165-192.

¹⁴ MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL: *Estadística de Empresas de Trabajo Temporal*, 2021.

¹⁵ CCOO: "Los costes económicos y sociales de la inestabilidad en el empleo y de las reformas laborales de 2010 y 2012", *Gabinete Económico de CCOO*, Madrid, 2021, p. 70.

COMISIÓN EUROPEA: *Informe sobre España 2017*, Bruselas, 2017, pp. 43-46.

OIT: "Perspectivas sociales y del empleo en el mundo: tendencias 2019", *Oficina Internacional del Trabajo*, Ginebra, 2019, p. 53.

actividades¹⁶ o de beneficiarios de prestaciones sociales. Como hemos visto a lo largo del apartado anterior, esta segmentación ha sido impulsada por una evolución legislativa que da cobertura a complejos procesos de precarización social y laboral. Como afirmaba Albert Recio ya antes de la crisis de 2008¹⁷:

“La regulación laboral ha constituido una importante base de apoyo del modelo español de precarización y externalización del empleo. No sólo porque con sus vaivenes las sucesivas reformas laborales han puesto las bases para una «gestión flexible de la fuerza de trabajo», sino que le ha proporcionado buena parte de sus argumentos legitimadores al plantearlos como una cuestión de eficiencia más que como un problema de intereses contradictorios... Es posible que nadie esperara el grado de temporalidad y desregulación efectiva que rige en el mundo laboral, pero lo cierto es que las sucesivas reformas y el tono de las políticas económicas han impedido a la sociedad española debatir en serio de proyectos alternativos”.

Este proceso ha continuado, llevando a España a ser el país europeo con mayor incidencia del empleo temporal sobre el total de personas asalariadas, como podemos observar en la Tabla 1 muy por encima de los países de nuestro entorno y generando un problema que el RD-ley 32/2021 se ha propuesto resolver o al menos reducir de forma notable.

**Tabla 1. Población con contratos temporales en Europa
(En porcentaje del total)**

Empleo temporal (en % del total)	
	2020
GEO (Labels)	
European Union - 27 countries	13,5
Belgium	10,1
Bulgaria	3,5
Czechia	7,0
Denmark	10,9
Germany	10,8
Estonia	2,8
Ireland	9,0
Greece	10,1
Spain	24,2
France	15,3
Italy	15,2
Hungary	5,9
Netherlands	18,0
Austria	8,2
Poland	18,4
Portugal	17,8
Romania	1,2
Slovakia	6,5

Fuente: Eurostat (2021)

Al tiempo que ha aumentado la temporalidad, la degradación legislativa de la normativa laboral no ha permitido a España dejar atrás una alta tasa de paro juvenil, proceso fuertemente arraigado en la pauta de especialización de la economía, pero sin duda también ligado a la poca

¹⁶ SANZ DE MIGUEL, P.: “Falsos autónomos y falsos becarios: una aproximación institucional al caso español”, *Cuadernos de relaciones laborales*, 37(1), 2019, pp. 67-89.

¹⁷ RECIO, A.: “Notas sobre el modelo de empleo español”, *Gaceta sindical: reflexión y debate*, n.º 5, 2005, pp. 97-98.

incidencia de la experiencia laboral retribuida a lo largo del proceso formativo, dos elementos que no forman parte del objeto de este estudio, pero que dan muestra de cómo el inicio de la vida activa en torno a reiterados periodos de paro, formación, empleo temporal, rotación entre empresas y actividades e intermitente inactividad, instala en las relaciones de empleo una recomposición integral en cascada que cronifica problemas graves en la estructura social, “extendiéndolos como una mancha de aceite a toda la condición salarial”¹⁸.

Dejando a un lado cuestiones centrales como la distribución de las rentas de capital y del trabajo¹⁹, la alta feminización del empleo a tiempo parcial²⁰, las reestructuraciones productivas y su fuerte impacto sobre el aumento del paro en algunas actividades y lugares, todas ellas con un fuerte componente de diferenciación por clase social, lugar de residencia y sexo, analicemos en profundidad el aspecto que es objeto central de nuestra reflexión, la incidencia y evolución de la temporalidad en el empleo.

En la Tabla 2 podemos observar que la tasa de temporalidad, que se había mantenido por encima del 30% desde 1990²¹, desciende por el efecto composición fruto de la crisis de 2008, volviendo a aumentar a medida que la recuperación de la actividad produce un nuevo ciclo contratador.

Tabla 2. Evolución de la contratación temporal

	Personas asalariadas con contrato temporal por sexo (%)					
	2002	2007	2011	2015	2019	2021
HOMBRES	30,1	29,5	23,8	25,6	24,9	23,1
MUJERES	34,5	32,5	25,9	25,8	27,4	27,8
Porcentaje respecto al empleo total en el Cuarto Trimestre del año (EPA, INE, 2022)						

En cuanto a la incidencia del empleo temporal, podemos observar su distribución entre el sector público y el privado en la Tabla 3. Cabe destacar que la temporalidad es muy alta entre las mujeres empleadas en el sector público, poniendo el foco de mayor preocupación de nuestra problemática en la falta de estabilidad en las administraciones públicas, especialmente en sus gremios y ocupaciones más feminizadas.

Tabla 3. Personas asalariadas por sector, tipo de contrato y sexo en España

Asalariadas/os por sector, tipo de contrato y sexo				
Unidades: Miles Personas (Media anual)				
2020	SECTOR PRIVADO		SECTOR PUBLICO	
	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES
Total	6.957,6	5.854	1.445,9	1.851,7
Duración indefinida	5.369,6	4.491	1.133,6	1.238
Temporal	1.588	1.363	312,3	613,7
Temporal/Total (%)	22,8%	23,3%	21,6%	33,1%
Fuente: Instituto Nacional de Estadística				

Si hiciéramos un estudio de más largo recorrido sobre esta cuestión, veríamos que el sector público siempre se caracterizó por un empleo más estable que el privado, hasta que las restricciones

¹⁸ ALBARRACÍN, D.: “Tendencias sociolaborales y Relación Salarial (3): Polarización de las clases sociales y nuevos modos de vida”, <http://daniloalba.blogspot.com/2011/06/tendencias-sociolaborales-y-relacion.html>, 2011.

¹⁹ BUENDIA, L. y MOLERO, R.: *The Political Economy of Contemporary Spain: From Miracle to Mirage*, London-New York: Routledge, 2018, p. 160.

VILLANUEVA, P., CÁRDENAS, L., UXÓ, J. y ÁLVAREZ, I.: “The role of internal devaluation in correcting external deficits: the case of Spain”, *Structural Change and Economic Dynamics*, vol. 54, 2020, pp. 282-96.

²⁰ VICENT, L.: *Precariedad laboral en la economía española. Una perspectiva de género. El mercado de trabajo en los primeros años del siglo XXI*, Tesis de la Universidad Complutense de Madrid, Departamento de Economía Aplicada I, 2018, p. 193.

²¹ BANYULS, J. and RECIO, A.: “Labour segmentation and precariousness in Spain: theories and evidence”, in GRIMSHAW *et al*, 2017, p. 133.

a la contratación pública del período Aznar transformaron la situación, acelerándose esta tendencia a partir de las medidas de control del gasto público impuestas por el Gobierno Rajoy a partir de 2011. Cronificado ese problema hasta nuestros días, las memorias del Consejo Económico y Social²² permiten constatar que la temporalidad era relativamente más alta en el sector público antes de la pandemia²³, pero que por contra la destrucción de empleo se concentró en 2020 en el sector privado y especialmente en la caída de más de medio de millón de contratos temporales, siguiendo la pauta habitual del *last in first out*. Mientras tanto, las administraciones públicas, han realizado contrataciones netas y han jugado un evidente papel anticíclico, con una política laboral orientada a paliar los efectos de la situación sanitaria, con diferencias entre las diversas Comunidades Autónomas y Ayuntamientos, ayudadas por un cambio de orientación en la relajación de los límites al gasto público, así como en numerosas modificaciones normativas para permitir la aprobación de presupuestos expansivos y el refuerzo de los sectores esenciales.

Ese empleo temporal que afecta a una parte relevante de la población trabajadora, en mayor medida a las mujeres, se distribuye según los tipos de contrato como podemos observar en la Tabla 4, mediante la que se puede tomar una medida agregada de las partes de la contratación temporal consideradas razonables y, por tanto, difícilmente erradicables, frente a las modalidades de contratación abusivas como forma de flexibilidad externa y de minimización de costes laborales para aumentar los beneficios de las empresas.

Tabla 4. Distribución del empleo temporal por tipo de contrato y sexo

Asalariadas/os temporales por tipo de contrato y sexo (2020)		
HOMBRES	Miles	Porcentaje (%)
Temporal: Total	1.900,3	100%
Eventual por circunstancias de la producción	384,4	20,2%
De aprendizaje, formación o práctica	84,0	
Estacional o de temporada	167,0	8,8%
En período de prueba	19,1	
Cubre la ausencia total o parcial	159,4	8,4%
Para obra o servicio determinado	842,5	44,3%
Verbal, no incluido en las opciones anteriores	39,2	
Otro tipo	59,4	
No sabe	145,4	
MUJERES	Miles	Porcentaje (%)
Temporal: Total	1.976,6	100%
Eventual por circunstancias de la producción	400,5	20,3%
De aprendizaje, formación o práctica	71,2	
Estacional o de temporada	122,0	6,2%
En período de prueba	16,8	
Cubre la ausencia total o parcial	402,8	20,4%
Para obra o servicio determinado	650,2	32,9%
Verbal, no incluido en las opciones anteriores	85,2	
Otro tipo	98,6	
No sabe	129,3	
Fuente: Instituto Nacional de Estadística		

²² CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL: *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España 2020*, Madrid, Departamento de Publicaciones, 2021, p. 359.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL: *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España 2019*, Madrid, Departamento de Publicaciones, 2020, p. 311.

²³ Según la Exposición de Motivos del Real Decreto-ley 14/2021, “el aumento de la tasa de temporalidad en el empleo público ha llegado al extremo de que casi un 30 por ciento de los empleados públicos en España tienen o han tenido un vínculo profesional temporal con la Administración Pública”, frente a la del 23% aproximado del sector privado.

El claro ejemplo de lo primero es la contratación temporal para cubrir total o parcialmente la ausencia con reserva de puesto de un trabajador o trabajadora. Podemos observar que esta modalidad influye más a las mujeres, siendo una de cada cinco empleadas temporales por esta causa. En el otro extremo, nos encontramos con el recientemente eliminado *Contrato por obra o servicio*, que hasta antes de la última reforma laboral era el de mayor incidencia, especialmente en el caso de los hombres para quienes se acerca a suponer la mitad de quienes están en empleos temporales. Los contratos eventuales por causas de la producción tienen una distribución más homogénea entre mujeres y hombres, siendo todas las demás modalidades contractuales temporales de mucha menor relevancia.

Tal y como se observa en la Tabla 5, a la muy elevada temporalidad hay que añadir formas de precariedad contractual, como la de los indefinidos a tiempo parcial, una parte significativa de los cuales son involuntarios, sea por razones del mercadeo del trabajo o por otras razones sociales, especialmente por dedicación de las mujeres a actividades de cuidado de personas. También la de los fijos discontinuos en trabajos estacionales o de temporada, que son característicos en la economía española por el peso de sectores como la agricultura, la hostelería o el comercio.

Tabla 5. Afiliación a la Seguridad Social en noviembre de 2021

	Por tipo de contrato	
	Afiliados/as	% del total
Indefinido tiempo completo	7.651.902	50,16
Indefinido tiempo parcial	1.687.991	11,06
Fijos discontinuos	404.354	2,65
Eventual tiempo completo	2.687.556	17,62
Eventual tiempo parcial	1.478.817	9,69
Formación y prácticas	110.542	0,72
Otros	1.234.840	8,09
TOTAL	15.255.902	100

Fuente: Seguridad Social

Además de por su extensión, incluido en el sector público, la duración de los contratos temporales se ha reducido drásticamente en los últimos años, a menudo asociada a la voluntad de infrapagar los periodos de descanso, festivos y vacaciones. La composición cruzada y muchas veces superpuestas de todas estas formas atípicas de empleo (las que salen de una otrora normalidad del empleo indefinido a tiempo completo como pauta general o mayoritaria), nos muestra que exactamente la mitad de la población asalariada presenta elementos de inestabilidad o escasez retributiva en su acceso al empleo, lo que requeriría de un análisis más complejo que escapa a nuestro objetivo de entender la evolución de la contratación temporal. Veamos ahora más específicamente el gran campo de la contratación temporal, la que se da en el empleo asalariado privado.

2.2.2. Temporalidad en el sector privado

Desde una observación de la serie completa en la Tabla 6, podemos constatar que la caída de la tasa de temporalidad en el sector privado al inicio de la anterior crisis fue fruto de la amplia destrucción de empleo temporal, especialmente en sectores masculinizados como las industrias y, sobre todo, la construcción. En cualquier caso, dejando a un lado el anómalo 2020, la contratación temporal y su incidencia agregada en el sector privado vuelve a subir en periodo de recuperación, como apuntábamos más arriba no por una estabilización en empleo indefinido de una parte de quienes eran temporales, sino por sus despidos y, por tanto, destrucción de empleo temporal. En la fase de recuperación sí se observa, por contra, un aumento notable de ambos tipos de contratos, con una recomposición de actividades que suponen el aumento del peso de las mujeres en el empleo asalariado.

Tabla 6. Evolución del empleo asalariado privado por tipo de contrato y sexo de 2006 a 2020

Asalariadas/os del sector privado por tipo de contrato y sexo						
	2006	2010	2014	2018	2019	2020
HOMBRES (Miles)						
Total	7.967,7	6.835,7	6.051,7	7.086,4	7.284,0	6.957,6
Duración indefinida	5.247,1	5.149,7	4.520,0	5.163,5	5.382,2	5.369,6
Temporal	2.720,6	1.686,0	1.531,7	1.922,9	1.901,9	1.588,0
Temporal/Total (%)	34,1%	24,7%	25,3%	27,1%	26,1%	22,8%
MUJERES (Miles)						
Total	5.491,4	5.547,0	5.308,3	5.997,3	6.164,0	5.854,0
De duración indefinida	3.424,9	4.148,3	4.001,8	4.369,0	4.580,3	4.491,0
Temporal	2.066,5	1.398,7	1.306,5	1.628,3	1.583,7	1.363,0
Temporal/Total (%)	37,6%	25,2%	24,6%	27,2%	25,7%	23,3%
Fuente: Instituto Nacional de Estadística						

Cabe destacar también que, si antes de la anterior crisis la temporalidad en el empleo privado era algo más alta para las mujeres, la tendencia actual es a una igualación en niveles similares, que siguen siendo preocupantemente altos y que muestran una realidad constante que impide a una gran masa trabajadora, de más de tres millones de personas en el empleo asalariado privado, acceder a puestos indefinidos y, por tanto, al principal mecanismo de seguridad para el acceso a un bienestar material mínimo, una vivienda estable y posibilidades de acceso al crédito.

Poniendo el foco nuevamente en los tipos de contrato temporal más utilizados, podemos ver en la Tabla 7 que el *Contrato por obra o servicio* es, aún en mayor medida, el mayoritario en el empleo privado, con una fuerte incidencia en los hombres, donde llega a suponer casi uno de cada dos empleados temporales. Además de los *Contratos eventuales por circunstancias de la producción*, hay una cierta relevancia de los *Contratos estacionales o de temporada*, de los que en el siguiente apartado apuntaremos que son los que con más probabilidad serán convertidos en fijos discontinuos como fruto de la nueva legislación, con la mejora en derechos pero también los límites que eso supone.

Tabla 7. Tipos de contrato principales de empleo temporal privado en 2020

A salariadas/os temporales privados por tipo de contrato y sexo		
2020		
HOMBRE S	Miles	Porcentaje (%)
Temporal: Total	1.588,0	100%
Eventual por circunstancias de la producción	343,3	21,6%
De aprendizaje, formación o práctica	58,4	3,7%
Estacional o de temporada	180,0	10,1%
Cubre la ausencia total o parcial de otro trabajador	67,7	4,3%
Para obra o servicio determinado	757,4	47,7%
MUJERE S	Miles	Porcentaje (%)
Temporal: Total	1.363,0	100%
Eventual por circunstancias de la producción	329,6	24,2%
De aprendizaje, formación o práctica	43,9	3,2%
Estacional o de temporada	112,4	8,2%
Cubre la ausencia total o parcial de otro trabajador	134,2	9,8%
Para obra o servicio determinado	522,4	38,3%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

De todo lo expuesto se puede extraer un impacto esperado del RD-ley 32/2021 que analizaremos en el próximo apartado, especialmente por la desaparición de la modalidad contractual temporal de mayor incidencia agregada y, también, por la significativa pero limitada transformación de contratos estacionales o de temporada en fijos discontinuos, que es otra de las líneas de intervención de la reforma. Pero antes veamos las particularidades de la contratación en el sector público.

2.2.3. Temporalidad en el sector público

A diferencia del sector privado, las actividades públicas además de feminizadas nos muestran un mayor grado de desigualdades por sexo. Como podemos observar en la Tabla 8, la tasa de temporalidad para las mujeres con empleos públicos es 14 puntos porcentuales mayor que la de los hombres, afectando al 37% de aquellas que trabajan en este sector, con un incremento notable en los últimos años.

Tabla 8. Evolución del empleo público por tipo de contrato y sexo de 2002 a 2021

Unidades: Miles Personas (4º Trimestre)	Empleadas/os públicos por tipo de contrato y sexo						
	Total						
	2002	2007	2012	2016	2019	2020	2021
HOMBRES							
Total	1.375,1	1.396,0	1.367,2	1.350,4	1.411,3	1.458,8	1.428,6
Duración indefinida	1.149,4	1.139,4	1.165,8	1.115,3	1.111,0	1.114,7	1.106,7
Duración temporal	225,6	256,6	201,4	235,0	300,3	344,1	321,8
Temporal/Total (%)	16,4%	18,4%	14,7%	17,4%	21,3%	23,6%	22,5%
MUJERES							
Total	1.297,7	1.573,5	1.653,9	1.635,7	1.842,0	1.920,4	2.047,0
Duración indefinida	928,1	1.072,4	1.264,3	1.189,9	1.237,0	1.252,9	1.292,6
Duración temporal	369,6	501,1	389,6	445,9	605,0	667,5	754,4
Temporal/Total (%)	28,5%	31,8%	23,6%	27,3%	32,8%	34,8%	36,9%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

Igual que sucedía con el sector privado, la anterior crisis supuso una caída de la tasa de temporalidad. A medida que el sector público ha vuelto a contratar, la consolidación de una tendencia a la temporalidad proviene de una arraigada cultura de la rotación, la interinidad, el retraso del acceso a puestos fijos y problemas importantes de las actividades públicas en general y de sectores como la salud o la educación en particular.

Atendiendo a las modalidades contractuales del empleo público temporal, podemos ver en la Tabla 9 una pauta bien diferenciada respecto a la de las actividades asalariadas privadas. La principal es que la mayoría de los contratos temporales son por sustitución de una persona ausente con reserva de puesto, estando el 46% del empleo público temporal de las mujeres en esta situación, frente al casi 33% del de los hombres. De esta forma, la eliminación de los *Contratos por obra o servicio* tendrá menor relevancia en el empleo público, aunque aquí también se limita la capacidad de contratación temporal. Esos contratos son aun así la segunda tipología contractual temporal del sector público, algo por delante del empleo eventual por circunstancias de la producción, cuya causalidad también se ha visto reforzada para la contratación pública con alguna excepción.

Tabla 9. Tipos de contrato principales de empleo temporal público en 2021

Asalariadas/os temporales públicos por tipo de contrato y sexo		
(4º Trimestre, 2021)		
HOMBRES	Miles	Porcentaje (%)
Temporal: Total	321,8	100%
Eventual por circunstancias de la producción	53,7	16,7%
De aprendizaje, formación o práctica	20,2	6,3%
Cubre la ausencia total o parcial	105,8	32,9%
Para obra o servicio determinado	65,3	20,3%
MUJERES	Miles	Porcentaje (%)
Temporal: Total	754,4	100%
Eventual por circunstancias de la producción	103,6	13,7%
De aprendizaje, formación o práctica	31,0	4,1%
Cubre la ausencia total o parcial	348,0	46,1%
Para obra o servicio determinado	121,0	16,0%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

Más allá de esos datos, se puede constatar también que la inmensa mayoría de los nuevos contratos firmados en España son temporales y que la conversión de éstos en indefinidos era anecdótica antes de la reforma (no llegó ni al 4% en 2020²⁴). Es necesario establecer las razones que llevan a las empresas a primar la contratación temporal sobre la indefinida en tal medida, paso previo a observar la eficacia del establecimiento de mecanismos legislativos que desincentiven este modo de gestión de la mano de obra. Como hemos analizado, las sucesivas reformas laborales de las últimas décadas han permitido una diversificación y generalización de las modalidades eventuales y, especialmente, por obra o servicio, hasta convertirlas en la pauta generalizada de la nueva contratación. Si a ello sumamos el efecto sustitución de unas generaciones por otras en las relaciones de empleo²⁵, se ha ido generando un empeoramiento en cascada de la situación del mundo del trabajo asalariado. Urge revertir esta situación.

Es una realidad incontestable que la estructura productiva de la economía española se caracteriza por un elevado peso de la actividad estacional, pero no hasta el punto de justificar que en torno al 95% de los contratos firmados en 2019 fueran temporales. En comparación con las economías del resto de Europa, la “diferencia española” no puede explicarse atendiendo a las características de su estructura productiva²⁶, como tampoco se puede achacar solo a la cuestión regulatoria, ya que ésta es muy diversa según países y no explica que España sea el que cuenta con una tasa de temporalidad más alta, el segundo en tasa de paro juvenil y que la tasa de empleo de los recién titulados este nueve puntos porcentuales por debajo de la media de la Unión Europea²⁷. La especialmente alta temporalidad para las mujeres en el sector público, superando un tercio de la fuerza laboral presente en esas actividades, es precisamente el nicho que debería guiar el cambio de rumbo que necesita la cultura laboral española.

Siendo el empleo público un ámbito minoritario pero no menor del empleo asalariado, con normas y mecanismos de estabilización muy diferentes de los del sector mercantil o privado, nos centraremos en la segunda parte de este artículo a observar los aspectos principales que introduce la

²⁴ SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL: datos estadísticos de contratos, ministerio de trabajo del gobierno de España, 2021.

²⁵ ZUBIRI, J. B.: “El empleo juvenil como vector de recomposición de las economías salariales de servicios. Miradas desde esta parte del mundo”, *XIV. Jornadas de Economía Crítica*, Valladolid, 4-6 de septiembre, 2014, p. 20.

²⁶ POLAVIEJA, J.: “¿Por qué es tan alta la tasa de empleo temporal? España en perspectiva comparada”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (REIS), 113.1, 2006, pp. 86-105.

²⁷ INE: *Encuesta de Transición Educativa-Formativa e Inserción Laboral 2019*, 2020.
INE: *Encuesta de inserción laboral de titulados universitarios en 2019*, 2020.

Reforma Laboral del 2021 con el RD-ley 32/2021, así como sus efectos esperados en la reducción de la temporalidad en el empleo. En el apartado correspondiente, mencionaremos también que el RD-ley 14/2021, de 6 de julio, y su tramitación como Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, contribuirán también a ese cambio de tendencia en la contratación.

3. LA CONTRATACIÓN TEMPORAL EN EL RD-LEY 32/2021 Y SUS EFECTOS EN LA REDUCCIÓN DE LA TEMPORALIDAD Y LA MEJORA EN LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO

3.1. Antecedentes y objetivos

El RD-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo (RD-ley)²⁸, fue precedido por el Acuerdo adoptado en la Mesa de Diálogo Social por el Gobierno, los sindicatos Comisiones Obreras y Unión General de Trabajadores y las organizaciones patronales CEOE y CEPYME. También hay que recordar el acuerdo de gobierno PSOE-Unidas Podemos de 30 de diciembre de 2019 que acordó impulsar el diálogo social para, entre otros asuntos, “1.5.3.- Simplificar y reordenar el menú de contratos de trabajo. Reforzaremos el principio de causalidad en la contratación temporal y las sanciones aplicables a su uso fraudulento de forma que la contratación indefinida sea la forma ordinaria de acceso al empleo, promoviendo las reformas legislativas necesarias para ello. 1.5.4.- Explorar las opciones posibles para reducir la dualidad, favoreciendo el uso del contrato fijo discontinuo para actividades cíclicas y estacionales”.

Según la Exposición de Motivos de la Reforma efectuada por el RD-ley 32/2021 ésta tiene por objetivo “la simplificación y reordenación de las modalidades de contratación laboral”, para “diseñar adecuadamente estos nuevos tipos de contratos para que el contrato indefinido sea la regla general y el contrato temporal tenga un origen exclusivamente causal, evitando una utilización abusiva de esta figura y una excesiva rotación de personas trabajadoras”. Para ello incluye varias medidas, que van enfocadas no a la promoción de la contratación indefinida, más allá de la indicación legal de que el contrato laboral se presume concertado por tiempo indefinido como se ha practicado en otras reformas, sino al aumento de las dificultades para contratar temporalmente²⁹. La primera consiste en la modificación del régimen jurídico de los contratos temporales mediante la reducción de los motivos que permiten la contratación temporal, la reformulación del contrato fijo discontinuo y reforzando la conversión de los contratos temporales en indefinidos cuando se incumpla la normativa sobre contratación temporal o las relativas al encadenamiento de contratos temporales³⁰.

3.2. Antiguos y nuevos tipos de contratación temporal

La contratación temporal mejora notablemente su regulación y se acaba con el contrato de obra o servicio determinado que podía durar hasta 3 años, o 4 si se acordaba en convenio colectivo (anteriormente regulados por el art. 15.a del ET). Esta finalización de los contratos de obra o servicio ha sido precedida por un cuestionamiento de su uso tanto por la jurisprudencia del TS (STS

²⁸ Boletín Oficial del Estado n.º 313 del 30 de diciembre de 2021, disponible en <https://www.boe.es/eli/es/RD-ley/2021/12/28/32/con>.

²⁹ CARRERA DOMÈNECH, M., GUZMÁN, M^a. E. y RODRÍGUEZ PIÑERO, M.: “La reforma laboral (I): los contratos temporales”, *pwC Periscopio Fiscal y Legal*, en <https://www.pwc.es/es/asesoramiento-fiscal-legal/fiscal/reforma-laboral-contratos-temporales.html>, 30/12/2021

³⁰ DE LA PUEBLA PINILLA, A.: “RD-ley 32/2021: El fin de los contratos temporales que conocíamos. Régimen transitorio hasta su definitiva desaparición”, *Desafíos sociales*, 10/01/2022, en <https://www.desafiossociales.es/2022/01/10/RD-ley-32-2021-el-fin-de-los-contratos-temporales-que-conocimos-regimen-transitorio-hasta-su-definitiva-desaparicion/>

de 29 de diciembre de 2020)³¹, como por la del TJUE de 24 de junio de 2021³². Conforme al nuevo art. 15 ET se reducen las modalidades contractuales para la misma, que se limitan a dos: la de sustitución y la de por circunstancias de la producción. Para que se entienda que concurre “causa justificada de temporalidad será necesario que se especifiquen con precisión en el contrato la causa habilitante de la contratación temporal, las circunstancias concretas que la justifican y su conexión con la duración prevista”, elemento este último muy importante para controlar el fraude en la contratación.

Por circunstancias de la producción se entiende el “incremento ocasional e imprevisible de la actividad y las oscilaciones, que aun tratándose de la actividad normal de la empresa generan un desajuste temporal entre el empleo estable disponible y el que se requiere” (art. 15.2 ET), siempre que no respondan a trabajos de naturaleza estacional o vinculados a actividades de naturaleza estacional o de temporada o que siendo de prestación intermitente tengan períodos de ejecución ciertos (art. 16.1). La duración de los que no sean estacionales o de temporada se limita a 6 meses, ampliable hasta un máximo de un año por la negociación colectiva sectorial. También se admite para las circunstancias ocasionales y previsibles, aunque sean estacionales o de temporada y cuya duración sea inferior a 90 días, que no pueden utilizarse de forma continuada³³. Aunque con carácter general la realización de trabajos en el marco de contrata, subcontratas o concesiones administrativas no es causa de contratación temporal, si es posible cuando concurran las circunstancias de la producción a las que se ha aludido anteriormente.

El contrato de sustitución sustituye al antiguo de interinidad. Puede utilizarse para la sustitución de una persona trabajadora con derecho a reserva a puesto de trabajo pero también para completar la jornada reducida de otra persona por causas legales o basadas en la negociación colectiva y para la cobertura provisional de un puesto de trabajo durante el proceso de selección o promoción para su cobertura definitiva mediante contrato fijo, en este último caso sin que la duración pueda superar los tres meses o la inferior que se establezca en convenio colectivo.

Tras el RD-ley 32/2021, una parte del actual trabajo temporal va a ir a los contratos fijos discontinuos, especialmente los de obra o servicio determinado vinculados a contrata y subcontratas, y en los casos de extinción de su contrato cobrarán las mayores indemnizaciones correspondientes a los contratos indefinidos (20 o 33 días por año según se trate de un despido objetivo procedente o un despido improcedente) en relación con las de final de contrato de los temporales (12 días/año).

Además, la aplicación práctica de las nuevas reglas sobre contratación temporal se dilata en el tiempo ya que los contratos temporales que la reforma deroga o modifica que se hayan suscritos antes del 31 de diciembre de 2021, se mantienen en vigor conforme a su anterior normativa hasta su duración máxima.

En el sector de la construcción el contrato de obra o servicio determinado era el contrato fijo de obra, que a pesar de su denominación era un contrato temporal³⁴. El RD-ley, a la vez que extingue el contrato fijo de obra ha establecido un régimen específico de extinción contractual

³¹ Véase un análisis de ambas sentencias en ROJO TORRECILLA, E.: “Contratas. La recuperación de la letra y el espíritu del contrato para obra o servicio (¿y la primera piedra para la reforma de la LET?). Notas a la trascendental sentencia del TS de 29 de diciembre de 2020”, en <http://www.eduardorojotorrecilla.es/2020/12/contratas-la-recuperacion-de-la-letra-y.html> y “UE. Límites a la utilización del contrato “fijo de obra” en el sector de la construcción en España. Notas a la sentencia del TJUE de 24 de junio de 2021”, en <http://www.eduardorojotorrecilla.es/2021/06/ue-limites-la-utilizacion-del-contrato.html>

³² Por ejemplo en la TJUE de 24 de junio de 2021, CELEX: 62019cj550.

³³ El período de 90 días ha sido una solución de compromiso entre los 60 días que proponían los sindicatos firmantes mientras que la CEOE quería que fueran 120.

³⁴ Sobre el pasado y presente de los contratos en la construcción, véase ARAGÓN GÓMEZ, C.: “Del contrato fijo de obra al contrato indefinido adscrito a obra. Un cambio meramente estético a efectos estadísticos”, *Labos-Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social*, Vol. 3, 2022, pp. 43-57.

aplicable a aquellos trabajadores indefinidos que se encuentren adscritos a obra, disponiendo que tendrán la consideración de contratos fijos adscritos a obra aquellos que tengan por objeto tareas o servicios cuya finalidad y resultado estén vinculados a obras de construcción.

El RD-ley modifica la ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el Sector de la Construcción, disponiendo que a la finalización de la obra en la que presta servicios quienes tuvieran un contrato fijo de obra la empresa deberá efectuarle una propuesta de recolocación, acompañada de una formación a cargo de la empresa. Si no se ofrece una recolocación en otro proyecto procede al abono de una indemnización por el 7% de los conceptos salariales establecidos en el convenio colectivo aplicable y que se hayan devengado durante la vigencia del contrato, o la superior establecida por el Convenio Colectivo del Sector de la Construcción. Justamente la razón que han alegado para esta figura los negociadores de la reforma es que en la construcción la indemnización del 7% de los conceptos salariales, pactada entre patronal y sindicatos, equivalente a 25,5 días por año trabajado es más elevada que la de 20 días por año correspondiente a los despidos por causas objetivas en los contratos indefinidos.

Como ha señalado Aragón Gómez, el nuevo contrato indefinido adscrito a obra tiene un régimen jurídico muy similar del contrato adscrito a obra, aunque contiene algunas mejoras limitadas: una es la exención de tributación de los gastos de desplazamiento en los límites legales, ya que a nuestro entender la exención de cotización de esos gastos no debe considerarse una mejora ya que, además de que del menor coste se beneficia sobre todo la empresa, el aumento del salario neto debido a las menores cotizaciones normalmente irá ligada a una reducción de las prestaciones de seguridad social a las que pudiera tener derecho; la otra mejora es la obligación de la empresa de una recolocación en la provincia si tiene una empresa para la que se requiere trabajadores de su cualificación real o posible. La citada autora añade que se han introducido diferencias injustificadas en el régimen de extinción entre el contrato indefinido adscrito a obra y el conjunto de los contratos indefinidos, que le hacen concluir que la razón de la nueva figura se debe a la voluntad de los negociadores del acuerdo de la reforma de maquillar los datos estadísticos sobre la contratación temporal³⁵.

3.3. La contratación temporal en el empleo público

Conforme a la Disposición Adicional Quinta del RD-ley 32/2021 las administraciones públicas no pueden concertar contratos para obra o servicio, con la única excepción de los que estén vinculados a la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y de programas temporales financiados con fondos de la Unión Europea. Los trabajos consistentes en la prestación de servicios en el marco de ejecución de contratos mercantiles o administrativas que, siendo previsibles, formen parte de la actividad ordinaria de la empresa, del anterior contrato por obra o servicio vinculado a la contrata, se realizarán al amparo contrato fijo-discontinuo (art. 1 y 4 del ET). Como se ha señalado se trata de una “solución imaginativa, pero que ofrece muchos flancos a la crítica”, ya que no se requiere de ningún tipo de reiteración cíclica con una periodicidad anual, que es lo que caracteriza a los trabajos fijos discontinuos, sino que los periodos de ejecución del contrato se vinculan al cumplimiento de las obligaciones interempresariales, lo que da lugar a una incentivación en la estabilidad en el empleo con la empresa contratista, pero a cargo de los fondos del sistema de protección por desempleo³⁶.

Al empleo público también le resulta aplicable la posibilidad de las administraciones públicas de utilizar el contrato de duración determinada por circunstancias de la producción en los términos citados en el apartado 4.2. También es aplicable al empleo público el límite al encadenamiento de contratos temporales previsto en el nuevo art. 15.5 del ET, pero solo se tienen en

³⁵ ARAGÓN GÓMEZ, C.: “Del contrato...”, cit. pp. 56-57.

³⁶ ROQUETA BUJ, R.: “La aplicación de la reforma laboral en las administraciones públicas”, en <https://www.aedtss.com/la-reforma-de-las-administraciones-publicas/>, 9/2/2022.

cuenta los celebrados en el ámbito de cada una de las administraciones públicas sin que formen parte de ellas a estos efectos los organismos públicos, agencias y demás entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de las mismas. Tanto la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, como el RD-ley 32/2021 han eliminado la opción de la conversión en trabajador indefinido no fijo cuando hayan tenido lugar irregularidades en la contratación temporal pasando a ser la indemnización, de 20 días por año con un límite de 12 meses, la única compensación³⁷. Sin embargo, tal como ha planteado la doctrina jurídica es dudoso que la indemnización sea una medida adecuada para prevenir y/o sancionar los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos de duración determinada³⁸.

Es posible, además, que con el pleno desarrollo normativo del RD-ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público pueda poner las bases para mejorar en ese aspecto fundamental de las relaciones laborales, la del empleo público, si bien se ha señalado que la ambigüedad de varios de sus preceptos y a la vista de la experiencia del pasado, bajo gobiernos de diversa orientación, lo más previsible es que en el futuro inmediato tenga lugar un “cierto cambio de orientación”³⁹ ya que, como dice la ley, “la tasa de cobertura temporal deberá situarse por debajo del ocho por ciento de las plazas estructurales”, para lo que se limita la interinidad y se establecen restricciones específicas a la contratación temporal de las administraciones públicas. Para ello, su tramitación y aprobación en la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, ha clarificado las bases para uno de los grandes objetivos del gobierno en materia laboral para 2022, los procesos de estabilización del empleo público temporal, haciendo modificaciones menores en el articulado y añadiendo otras 5 disposiciones adicionales. Si la de julio ya calendarizaba este proceso legislando que “la publicación de las convocatorias de los procesos selectivos para la cobertura de las plazas incluidas en las ofertas de empleo público deberá producirse antes de 31 de diciembre de 2022” (art.2), en su reescritura se precisa que “la resolución de estos procesos selectivos deberá finalizar antes del 31 de diciembre de 2024”, debiendo sacarse a concurso todas las plazas de “naturaleza estructural” ocupadas temporalmente desde 2016.

Siendo, por tanto, este año 2022 clave en el desarrollo de la estabilización en el empleo público y el aumento de la contratación indefinida en el privado, sigamos con los cambios aprobados en la reforma laboral.

3.4. Entrada en vigor y disposiciones transitorias en materia de contratación⁴⁰

Como se ha dicho, la aplicación del grueso de la normativa sobre la contratación temporal no se inicia hasta el 31 de marzo de 2021, pero las disposiciones transitorias tercera y cuarta del RD-ley 32/2021 establecen algunas reglas sobre la aplicación transitoria de la nueva normativa en esta materia. Para los contratos para obra o servicio determinado (art. 15.1 a LET) y los contratos fijos

³⁷ Sobre la discutida discusión en la doctrina jurídica y en la jurisprudencia del TJUE sobre las consecuencias y las responsabilidades por sobrepasar los plazos máximos de permanencia como personal laboral, véase Ramos MORAGUES, F.: “La incidencia de la reforma laboral en el empleo público”, *Labos-Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social*, Vol. 3, 2022, pp. 145-148.

³⁸ ROQUETA BUJ, R.: “La aplicación...”, *cit.*

³⁹ Véase SALA FRANCO, T.: “La temporalidad en el empleo público”, *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo*, n.º 1, 2022, p. 62.

⁴⁰ Sobre las disposiciones transitorias de la reforma laboral de 2021, véase ROJO TORRECILLA, E.: “Las disposiciones transitorias de la reforma laboral de 2021”, AEDTS, en <https://www.aedtss.com/wp-content/uploads/2022/01/BRIEF-AEDTSS-eduardo-rojo.pdf> y MORARU, G-F.: “Notas a las disposiciones transitorias de la reforma laboral y entrada en vigor”, AEDTS, en <https://www.aedtss.com/wp-content/uploads/2022/01/AEDTSS-gabriela-brefs.pdf> y DE LA PUEBLA PINILLA, A.: “RD-ley 32/2021: El fin de los contratos temporales que conocíamos. Régimen transitorio hasta su definitiva desaparición”, *Desafíos sociales*, 10/01/2022, en <https://www.desafiossociales.es/2022/01/10/RD-ley-32-2021-el-fin-de-los-contratos-temporales-que-conociamos-regimen-transitorio-hasta-su-definitiva-desaparicion/>

de obra en el sector de la construcción suscritos antes del 31 de diciembre, la disposición transitoria tercera regula su mantenimiento hasta su duración máxima según la anterior normativa (3 años o 4 si así lo establece el convenio colectivo aplicable), por lo que es previsible que durante un largo período se mantenga una parte en vigor. Para un indicio de su más que posible perdurabilidad el siguiente dato: según el SEPE, solo en noviembre de 2021 se suscribieron 670.000 de estos contratos. Para los contratos celebrados por Administraciones Públicas y sus organismos públicos vinculados o dependientes, previstos en normas con rango de ley, vinculados a un proyecto específico de investigación o de inversión de duración superior a tres años y que estuvieran vigentes el 31 de diciembre de 2021 se dispone que también mantendrán su vigencia hasta el cumplimiento de la duración fijada de acuerdo a su normativa de aplicación, si bien se establece “el límite máximo de tres años contados a partir de la citada fecha”. La misma regla, es decir el mantenimiento de la normativa vigente con anterioridad respecto a la duración máxima de la modalidad contractual, se aplicará a los contratos eventuales regulados en el art. 15.1 b) ET, y también a los contratos de interinidad por sustitución.

Pero es que, además, la Disposición Transitoria Cuarta establece que los citados contratos de obra o servicio y los contratos eventuales por circunstancias de mercado que se celebren entre el 31 de diciembre de 2021 y el 30 de marzo de 2022 se regirán “por la normativa legal o convencional vigente en la fecha en que se han concertado” si bien “su duración no podrá ser superior a seis meses”. Es decir que durante el mencionado período es posible la celebración de los contratos por obra o servicio, siempre y cuando se respeten las causas que para los mismos establecía esa normativa.

3.5. Los contratos fijos discontinuos

Es previsible que una parte de los contratos de obra o servicio, sean sustituidos por contratos de fijos discontinuos -cuyo porcentaje sobre el total de los contratos indefinidos aumentará- dada la “canalización” que realiza la reforma hacia esta modalidad de buena parte de los contratos temporales de obra o servicio determinado. Aunque este tipo de contratos no es objeto de análisis en este estudio si se va a comentar brevemente algún aspecto de su nuevo régimen jurídico que permita comparar en qué medida permite valorar el progreso, o no, de los mismos en la reducción de la precariedad laboral asociada a la temporalidad.

Como se ha indicado este contrato como “contrato indefinido que era antes de la reforma y sigue siendo después, su uso permite orillar buena parte de los efectos perversos que derivan de la temporalidad. Aunque no sea equivalente a la contratación indefinida ordinaria a tiempo completo, el contrato fijo-discontinuo tiene mayor estabilidad que los contratos temporales en los que podría descomponerse su ejecución. Con ello es previsible que presente menos rotación que sus alternativas precarias y que posibilite una inversión superior en empleabilidad”⁴¹. La inclusión en el ámbito del contrato fijo-discontinuo que realiza el RD-ley de la variabilidad de la demanda para las empresas cuyo objeto sea la prestación de servicios a otras empresas está relacionada con el cierre por la STS 1137/2020, de 29 de diciembre, del contrato por obra o servicio determinado⁴².

El RD-ley admite la utilización por las ETT de los contratos fijos discontinuos para la posterior puesta a disposición de las personas contratadas a las personas usuarias, por lo que es previsible que esta modalidad contractual sea muy utilizada por las ETT por las importantes ventajas en materia de coste: desaparición de la indemnización por fin de puesta a disposición y de las penalizaciones en la cotización asociadas a los contratos de corta duración⁴³.

⁴¹ GOERLICH PESET, J. M.: “Contrato fijo-discontinuo: ampliación de efectos y mejora de sus garantías”, *Labos-Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social*, Vol. 3, 2022, p. 66.

⁴² GOERLICH PESET, J. M.: “Contrato...”, cit. p. 64.

⁴³ GOERLICH PESET, J. M.: “Contrato...”, cit., p. 66.

En contrapartida a las posibilidades de subcontratación se refuerzan los derechos de los contratados bajo esta modalidad, como por ejemplo el cálculo de la antigüedad de acuerdo con los años en la empresa y no con los meses efectivamente trabajados y la obligación de las empresas de informar tanto a los trabajadores como a los representantes legales de la existencia de puestos de trabajo vacantes de carácter fijo ordinario a fin de que puedan optar a la conversión voluntaria hacia los mismos. En materia de protección social el RD-ley mandata al gobierno para que mejoren su protección mediante el acceso a los subsidios de desempleo en las mismas condiciones y derechos aplicables al conjunto de las personas trabajadoras.

3.6. Evolución posible de la temporalidad tras la reforma laboral

Obviamente la aplicación del RD-ley 32/2021 va a dar lugar a una reducción de la temporalidad, si bien la misma se puede dilatar por la transitoriedad comentada en la entrada en vigor efectiva de la nueva regulación. En este apartado se van a indicar algunos de los aspectos de la nueva regulación que pueden sea reducir sea ampliar la temporalidad de la contratación, así como otros elementos externos a la normativa. Entre los primeros, un elemento que puede ser importante es el aumento de las penalizaciones para la contratación temporal de corta duración. Así se establece la cotización adicional a la Seguridad Social a los contratos de duración inferior a 30 días, en lugar de los 5 de la normativa anterior y aumenta la cuantía de esa cotización. Sin embargo, se excluye de su aplicación a los trabajadores por cuenta ajena del sector agrario y a las trabajadoras de hogar (art. 3.1 del RD-ley que modifica el art. 151 de la LGSS).

En sentido contrario, la posibilidad de contratar por circunstancias ocasionales y previsibles por duración inferior a 90 días, en la medida en que no se establecen límites al número de trabajadores contratables ni al número de contratos que se pueden celebrar durante ese período con un mismo trabajador ni a la duración de dichos contratos, tiene el riesgo de que se utilice masivamente por las empresas para contratos de muy corta duración, especialmente en los sectores de gran tradición de la temporalidad como hostelería, comercio, el ocio ligado al turismo, etc.

Otros elementos que pueden contribuir al objetivo de reducción de la temporalidad los constituyen la mejora del régimen sancionador y las mayores penalizaciones para los contratos de muy corta duración. En relación con el primer elemento se fija la cuantía de las sanciones de forma individual por cada trabajadora afectada en lugar de imponerse por la totalidad de la plantilla, modificándose a tal efecto los arts. 7.2 y 40.1.c de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS). En relación con el segundo informe sobre la reforma del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (MISSM)⁴⁴ destaca la introducción de “una penalización o malus de importe fijo por cada baja en un contrato temporal, de forma que se sustituye la penalización existente hasta ahora, lineal, por una que introduce un desincentivo mayor cuanto más cortos sean los contratos” y “una penalización creciente (cuantos más contratos cortos, mayor es el desincentivo”, cifrándose las sanciones en 26 euros en los contratos de 10 días, mientras que si el mismo tiempo de trabajo se cubriera con dos contratos de cinco días la sanción se elevaría a 52 euros. Ya en el mes de enero de 2022 ha tenido lugar una importante reducción de los contratos de un día de duración, que han pasado de representar cada mes de enero una media del 39% de los nuevos contratos en los últimos cuatro años al 29% en enero de 2022, lo que ha venido acompañado de una reducción de la duración media de estos contratos, que han pasado de 6,3 a 5,3 días⁴⁵.

Por otra parte, la magnitud de esa reducción va a depender de elementos parcialmente externos al contenido del RD-ley. En primer lugar del desarrollo reglamentario del mismo, que aclare en un sentido u otro, el alcance de los nuevos tipos de contratación temporal. Así, en el nuevo

⁴⁴ MISSM.: “El Gobierno aprueba la transformación estructural del mercado laboral español que permitirá combatir la temporalidad y la precariedad y equipararlo a Europa”, en <https://prensa.inclusion.gob.es/WebPrensaInclusion/noticias/ministro/detalle/4179>

⁴⁵ PASCUAL CORTÉS, R.: “Los contratos de un solo día caen con fuerza tras la penalización con 26 euros de las bajas”, *Cinco Días*, 18/02/2022.

contrato por circunstancias de la producción se requiere delimitar con precisión el concepto de “situación ocasional previsible”, por ejemplo para aclarar si quedan incluidos los períodos de rebajas en los establecimientos comerciales. Análogamente la referencia a “una duración previsible y delimitada” exigirá aclarar como deberá probar la empresa, en caso de conflicto, la existencia de esa “estabilidad temporal”⁴⁶.

La mayor penalización de los contratos de muy corta duración puede frenar, pero no eliminar la gran apertura que abre esta vía. En este como en otros temas de control del fraude en la contratación temporal la eficacia de esta normativa depende estrechamente del control que ejerza la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, para lo que se requiere una ampliación de su plantilla, hasta la fecha muy insuficiente. Para tratar de resolver esta insuficiencia, el Consejo de Ministros ha aprobado el 16 de noviembre de 2021 el Plan Estratégico de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 2021-2023, cuyo Eje 3 está dedicado al “robustecimiento y modernización de todos los elementos del sistema de Inspección” mediante el incremento del número de efectivos⁴⁷.

La incertidumbre de la nueva regulación en materia de contratación sobre su virtualidad y la dificultad de combatir eficazmente la lacra de la temporalidad, tan profundamente arraigada en el mercado de trabajo español y de la que han obtenido beneficios grandes sectores empresariales por el debilitamiento que entraña en la fuerza colectiva de las personas trabajadoras, dificulta enormemente la evaluación cuantitativa de sus efectos⁴⁸. De ello ha sido consciente el “legislador” del RD-ley 32/2021, que ha dado lugar a la nueva DA 24ª ET. En ella se prevé una evaluación de los resultados obtenidos en materia de reducción de la contratación temporal y afianzamiento de la indefinida mediante un análisis de los datos en enero de 2025 de la temporalidad, la general y la de sectores, de forma que si los resultados muestran que si no se reducen esas tasas de temporalidad el Gobierno deberá elevar a la mesa de diálogo social una propuesta de medidas adicionales para la consecución de esos objetivos.

Esta nueva reforma laboral invierte la tendencia de las últimas cuatro décadas de recortar derechos laborales, a pesar de que hayan quedado aspectos sustanciales sobre negociación colectiva, modificación de las condiciones de trabajo y despido pendientes de abordar y que la regulación sobre la subcontratación, se haya quedado a “medio camino”, en particular la aplicación al personal de la contrata del convenio sectorial y no el de la empresa principal. En el 2022 se verá su impacto en cuanto a reducir la temporalidad en el empleo, que ya ha empezado a notarse en los primeros meses de 2022. Según los datos disponibles unos días antes de la aprobación del RD-ley 32/2021 por parte del Congreso de los Diputados, la contratación indefinida marcó un récord histórico de los meses de enero en la última década, subiendo al 15% de la contratación total, un dato positivo que apunta una tendencia que seguramente se consolidará en los próximos meses, vistas las primeras reacciones de administraciones y empresas al respecto⁴⁹. Por ahora, la tendencia a la estabilización se agudiza en febrero, llegando en marzo a un 30% de indefinidos en los nuevos contratos, es decir más de un millón de nuevos empleos indefinidos en el trimestre. Cabe destacar que el 30% de las contrataciones indefinidas de marzo sean conversiones de temporales tanto de obra o servicios como en mayor medida de eventuales. Como principal dato preocupante, señalar que un 28% son a tiempo parcial. Que el 20% sean fijos discontinuos es, por contra, otra muestra de la rápida eficacia de la

⁴⁶ ROJO TORRECILLA, E.: “Estudio de la reforma laboral de 2021 (IV) La nueva contratación temporal estructural y la potenciación del contrato fijo discontinuo”, en http://www.eduardorjotorrecilla.es/2022/01/estudio-de-la-reforma-laboral-de-2021_7.html

⁴⁷ Publicada por Resolución de 29 de noviembre de 2021, de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social (BOE n.º 289, de 3 de diciembre de 2021).

⁴⁸ El SEPE ha estimado que la tasa de temporalidad global podría reducirse en casi dos puntos, hasta el 23% de los asalariados y afectaría a 800.000 personas al año.

⁴⁹ En PASCUAL CORTÉS, R.: “Los contratos...”, cit. se recogen declaraciones del Ministro Escrivá según las cuales entre enero y mediados de febrero de 2022 se han contabilizado 160.000 contratos indefinidos más que en el mismo período de años anteriores, 150.000 contratos temporales menos y 20.000 contratos de fijos discontinuos más.

reforma en la promoción de un modelo de empleo más estable⁵⁰. Después de haber abordado los cambios regulatorios y los impactos esperados de la última reforma laboral, concluyamos con una serie de elementos de recapitulación.

4. CONCLUSIONES

El objetivo principal de este artículo ha sido hacer una aportación al debate sobre la última reforma laboral, desde el estudio de sus alcances potenciales y de sus limitaciones principales, enmarcándola en la dirección de ayudar a resolver uno de los dos grandes problemas del empleo en España que, junto al alto paro en especial de la población joven, es el de la fuerte temporalidad laboral, situada por encima de todos los países de nuestro entorno.

Para ello hemos abordado en el Apartado 2 como las reformas laborales desde 1980 y la evolución de la temporalidad en España son dos procesos estrechamente relacionados y retroalimentados en la degradación de un modelo laboral español que está a la cabeza en Europa en cuanto a la abusiva utilización de esas modalidades contractuales. Primero hemos hecho un repaso de los cambios normativos en todo un proceso de recomposición de la regulación laboral, desde la aprobación del Estatuto de los Trabajadores en 1980 hasta la reforma laboral de 2012. Hemos apuntado que la principal tendencia ha sido la ampliación de las posibilidades de empleo temporal de la fuerza de trabajo, así como la degradación de los contratos estables, creando nuevas tipologías con menores derechos en materias centrales como el salario, la indemnización de despido, contribuciones sociales y otras. Las modalidades contractuales iban aumentándose reforma tras reforma, a veces sustituyendo unos contratos por otros, eliminando los más evidentemente inservibles, cambiándoles de nombre, ajustando cláusulas siempre a favor de la parte empresarial en términos de costes y derechos laborales.

Además de la legalización de las ETT y sus Contratos de puesta a disposición en 1994, es de remarcar con especial énfasis el Real Decreto 2720/1998, de 18 de diciembre, por el que se desarrolla el artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores, dedicado a los contratos de duración determinada. El *Contrato por obra o servicio determinados* se precisa para actividades cuya “ejecución, aunque limitada en el tiempo, es en principio de duración incierta”. De esta forma se descausaliza su uso y se consigue que pueda aplicarse, a falta de interpretaciones judiciales que lo declaren en fraude de ley, en muchas situaciones de carácter impreciso. Las reformas laborales posteriores siguen en la senda general descrita, nuevos contratos, incitaciones a la contratación indefinida poco eficaces, por basarse en la reducción de costes para las empresas más que en la limitación del poder de contractualización temporal. Así mismo, las reformas de 2010-2011 del PSOE y la de 2012 del PP no hicieron ninguna aportación significativa en materia de contratación, si acaso la liberalización y abaratamiento de los *Contratos para la formación y el aprendizaje*, medida que tras un primer impacto de aumento de su utilización, se ha acabado demostrando igual de ineficaz que sus predecesoras en la materia.

En la segunda sección de este apartado hemos completado nuestro análisis sobre la alta y preocupante temporalidad del empleo en España, realizando una presentación de su impacto agregado en las personas asalariadas, partiendo de una interpretación en clave de desigual reparto de las consecuencias desestabilizantes de todo este proceso. Por un lado hemos identificado las mujeres del sector público como las que presentes las más altas y persistentes tasas de temporalidad en el empleo. Hemos podido afinar también la centralidad de los *Contratos por obra o servicio* en el empleo privado, en mayor medida para los hombres, ya que casi trabajan con estos contratos uno de cada dos empleados temporales totales. Por último, hemos observado que la temporalidad en el sector público está más concentrada en los *Contratos de sustitución* para cubrir ausencias totales o parciales con reserva de puesto, lo que limita por tanto el impacto que la reforma laboral de 2021

⁵⁰ MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL: “Demandantes de empleo, paro, contratos y prestaciones por desempleo Marzo 2022”, *Datos de los registros del Servicio Público de Empleo Estatal*, 2022.

pueda tener en la reducción de la temporalidad en el sector público, a favor de los procesos de estabilización y su respectivo desarrollo.

En el Apartado 3 hemos realizado una valoración exhaustiva de las implicaciones del RD-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo, sobre las modalidades de contratación temporal, indicando nuestras expectativas en cuanto a la esperada y necesaria reducción de la contratación temporal. En primer lugar hemos apuntado como relevante las limitaciones establecidas en el empleo temporal, mediante la simplificación de las modalidades de contrato, refuerzo de la causalidad para el uso de la temporalidad y la eliminación del contrato por obra o servicio que es especialmente relevante en el empleo asalariado del sector privado. Es relevante también la orientación que da esta reforma a la conversión en indefinidos de aquellos contratos que infrinjan la nueva normativa sobre temporalidad.

Aun así, hemos podido observar que uno de los objetivos declarados de esta reforma de la contratación es la conversión en fijos discontinuos de una parte de los actuales empleos temporales, lo que provoca de facto el aumento de sus indemnizaciones por despido y provoca una mayor estabilidad de las personas empleadas en los mismos. Especialmente en el Sector de la Construcción es además notoria la sustitución de unos contratos por otros que, aun siendo mejores en términos de derechos, no solucionan la falta de estabilidad de quienes son subcontratados en estas actividades. Aun así, es de remarcar que el refuerzo de los derechos laborales de estas personas tiene como contrapartida una asunción de costes por parte de la administración a cargo de las prestaciones de desempleo, especialmente inadecuada en lo que atañe a la contratación por parte de las ETT.

En cuanto al empleo público se repite la limitación señalada, estando las actividades contratadas por la administración sometidas a un régimen de fijo discontinuo que mejora la situación laboral de las personas asalariadas, pero a cargo de los fondos públicos para la protección del desempleo. Aun así el previsible aumento de los contratos de duración determinada por circunstancias de la producción implica una generalización de las nuevas limitaciones al encadenamiento de contratos, lo que sumado al efecto de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, supondrá una importante estabilización del empleo público que es una de las nuevas exigencias de los compromisos adquiridos por España con sus socios europeos en materia laboral.

A continuación, hemos desarrollado nuestra valoración sobre que los periodos de aplicación establecidos pueden suponer una dilatación de los efectos esperados en términos de reducción de la temporalidad, ya que los *Contratos por obra o servicio* firmados antes del 31 de diciembre de 2021 podrían alargarse aún varios años. Aunque se impida su renovación en los actuales términos de temporalidad, consideramos que las Disposiciones Transitorias van a reducir el posible y esperado impacto amplio de esta reforma en un futuro inmediato, lo que no deja de ir en contra del propio objetivo manifestado en el RD-ley. Igualmente, aunque se refuerce su causalidad, nada hace esperar que en sectores con especial tradición de contratación temporal no se utilicen masivamente los contratos por circunstancias ocasionales y previsibles por duración inferior a 90 días.

Aun así, el refuerzo de las posibilidades, causas y cuantías sancionadoras puede limitar este efecto, siempre y cuando se lleve a cabo el anunciado impulso de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, dotándola de nuevos recursos y mejorando su eficacia en el cumplimiento de su función de hacer cumplir las leyes y convenios colectivos en materia laboral. Por último, es importante que el Gobierno se haya fijado la obligación de evaluar los efectos de esta reforma en la reducción de la temporalidad tanto del empleo público como del privado, lo que podría haberse reforzado estableciendo límites en las tasas de temporalidad por sectores que al final se han quedado fuera del acuerdo por exigencia patronal.

5. BIBLIOGRAFÍA

- ALBARRACÍN, D.: “Tendencias sociolaborales y Relación Salarial (3): Polarización de las clases sociales y nuevos modos de vida”, 2011, <http://www.daniloalba.blogspot.com.es>
- ALBARRACÍN, D.: *De la utopía postindustrial a la crisis de las sociedades salariales de servicios: En torno al ciclo del capital y la identidad de clase de los trabajadores españoles en el capitalismo tardío*, Tesis Doctoral dirigida por Luis Enrique Alonso Benito, UCM, Madrid, 2003.
- ALBIZU, E. (Coord.): *Inserción laboral: Enfoques convergentes*, Zarautz, Servicio editorial de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, 2003.
- ÁLVAREZ, I., IDOATE, E., RAMÍREZ, A. y RECIO, A.: *Qué hacemos para cambiar el modelo productivo con medidas viables que acaben con el paro*, Madrid, Akal, 2014.
- ÁLVAREZ I., LUENGO, F. y UXO, J.: *Fracturas y crisis en Europa*, Madrid, Clave Intelectual, 2013.
- ÁLVAREZ, I., UXO, J. y FEBRERO, E.: “Internal devaluation in a wage-led economy. The case of Spain”, *Cambridge Economic Journal*, vol. 43, n.º 2, 2017.
- ARAGÓN GÓMEZ, C.: “Del contrato fijo de obra al contrato indefinido adscrito a obra. Un cambio meramente estético a efectos estadísticos”, *Labos-Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social*, Vol. 3, 2022.
- BANYULS, J. and RECIO, A.: “Labour segmentation and precariousness in Spain: theories and evidence”, in Grimshaw *et al.*, 2017.
- BENGOETXEA, A. y DE LA CAL, Mª. L.: *La flexiseguridad como clave de la política de empleo de la Unión Europea, entre la competitividad, la inclusión social y el respeto a los derechos sociales*, Vitoria, Eurobask, 2011.
- BUENDIA, L. y MOLERO, R.: *The Political Economy of Contemporary Spain: From Miracle to Mirage*, London-New York, Routledge, 2018.
- CCOO: “Los costes económicos y sociales de la inestabilidad en el empleo y de las reformas laborales de 2010 y 2012”, *Gabinete Económico de CCOO*, Madrid, 2021.
- CARRERA DOMÉNECH, M., GUZMÁN, Mª. E. y RODRÍGUEZ PIÑERO, M.: “La reforma laboral (I): los contratos temporales”, pwc Periscopio Fiscal y Legal, en <https://www.pwc.es/es/asesoramiento-fiscal-legal/fiscal/reforma-laboral-contratos-temporales.html>, 30/12/2021
- CEBRIAN, I. y TOHARIA, L.: *La tempralidad en el empleo: Atrapamiento y Trayectorias*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007.
- CHINEA E., RODRIGUEZ, K., YANE, C. y OSORNO, M.: *Análisis de la contratación temporal en España*, Memoria del Trabajo de Fin de Grado, Grado de Economía. Universidad de La laguna.
- COMISIÓN EUROPEA: *Informe sobre España 2017*, Bruselas, 2017.
- CONSEJO ECONÓMICO y SOCIAL: *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España 2020*, Madrid, Departamento de Publicaciones, 2021.
- CONSEJO ECONÓMICO y SOCIAL: *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España 2019*, Madrid, Departamento de Publicaciones, 2020.
- CONSEJO ECONÓMICO y SOCIAL: *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España 2018*, Madrid, Departamento de Publicaciones, 2019.
- DE LA FUENTE LAVÍN, M.: “Art. 30: La protección en caso de despido injustificado, insuficiente para contrarrestar la tendencia flexibilizadora y de subordinación de lo social”, en ORDEÑANA GEZURAGA, I., (Dir.) *et al: La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en el ordenamiento jurídico español*, Pamplona, Thomson Reuters Aranzadi, 2014.
- DE LA PUEBLA PINILLA, A.: “RD-ley 32/2021: El fin de los contratos temporales que conocíamos. Régimen transitorio hasta su definitiva desaparición”, *Desafíos sociales*, 10/01/2022, en <https://www.desafiossociales.es/2022/01/10/RD-ley-32-2021-el-fin-de-los-contratos-temporales-que-conocimos-regimen-transitorio-hasta-su-definitiva-desaparicion/>
- EUROSTAT: *Enquête sur les forces de travail 2020*, Données sur l’emploi et le chômage, 2021.
- GOERLICH PESET, J. M.: “Contrato fijo-discontinuo: ampliación de efectos y mejora de sus garantías”, *Labos-Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social*, Vol. 3, 2022.
- GORELLI HERNÁNDEZ, J.: *El coste económico del despido o el precio de la arbitrariedad*, Monografía de Temas Laborales, n.º 44, Junta de Andalucía, 2010.
- GRIMSHAW, D., FAGAN, C., HEBSON, G. and TAVORA, I.: *Making work more equal: A new labour market segmentation approach*, Manchester University Press, 2017.
- INE: *Encuesta de Transición Educativa-Formativa e Inserción Laboral 2019*, 2020.
- INE: *Encuesta de inserción laboral de titulados universitarios en 2019*, 2020.
- INTERIM GROUP: “Requisitos para contratar personal por ETT”, 2020.

- JIMENO, J.: “Reformas laborales e inserción laboral en España”, en ALBIZU, E. (Coord.), *Inserción laboral: Enfoques convergentes*, Zarautz, Servicio editorial de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, 2003.
- LEFRESNE, F.: “Vers le renouvellement de l'analyse segmentationniste”, *Economie et Sociétés*, serie «Economie du travail» AB n.º 22, 8/2002.
- LOPEZ LACALLE, P.: *La desmovilización general: Jóvenes, sindicatos y reorganización productiva*, Madrid, Los Libros de La Catarata, 2007.
- MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES: “El Gobierno aprueba la transformación estructural del mercado laboral español que permitirá combatir la temporalidad y la precariedad y equipararlo a Europa”, en <https://prensa.inclusion.gob.es/WebPrensaInclusion/noticias/ministro/detalle/4179>.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL: “Demandantes de empleo, paro, contratos y prestaciones por desempleo Marzo 2022”, *Datos de los registros del Servicio Público de Empleo Estatal*, 2022.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL: “Demandantes de empleo, paro, contratos y prestaciones por desempleo Febrero 2022”, *Datos de los registros del Servicio Público de Empleo Estatal*, 2022.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL: “Demandantes de empleo, paro, contratos y prestaciones por desempleo Enero 2022”, *Datos de los registros del Servicio Público de Empleo Estatal*, 2022.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL: “Estadística de Empresas de Trabajo Temporal”, 2021.
- MORARU, G-F.: “Notas a las disposiciones transitorias de la reforma laboral y entrada en vigor”, AEDTS, en <https://www.aedtss.com/wp-content/uploads/2022/01/AEDTSS-gabriela-brefs.pdf>
- MORENO GENÉ, J.: “El contrato para la formación y el aprendizaje: un nuevo intento de fomento del empleo juvenil mediante la cualificación profesional de los jóvenes en régimen de alternancia”, *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, n.º 116, 2012.
- MORENO MÁRQUEZ, A.: “Los contratos formativos”, *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, n.º 107, 2010.
- OIT-ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO: “Perspectivas sociales y del empleo en el mundo: tendencias 2019”, *Oficina Internacional del Trabajo*, Ginebra, 2019.
- OTXOA, I.: *El recorte de derechos en las reformas laborales*, Bilbao, Robles Arangiz Institutua, ELA, 2007.
- POLAVIEJA, J.: “¿Por qué es tan alta la tasa de empleo temporal? España en perspectiva comparada”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, 113.1, 2006.
- POLAVIEJA, J.: *Estables y precarios. Desregulación laboral y estratificación social en España*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2003.
- QUESADA SEGURA, R.: “Derechos de formación profesional y contratos formativos”, *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, n.º 115, 2012.
- RAMOS MORAGUES, F.: “La incidencia de la reforma laboral en el empleo público”, *Labos-Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social*, Vol. 3, 2022.
- RECIO, A.: “Capitalismo Español: La inevitable crisis de un modelo insostenible”, *Revista de economía crítica*, n.º 9, 2005.
- RECIO, A.: “Notas sobre el modelo de empleo español”, *Gaceta sindical: reflexión y debate*, n.º 5, 2005.
- ROJO TORRECILLA, E.: “Contratas. La recuperación de la letra y el espíritu del contrato para obra o servicio (¿y la primera piedra para la reforma de la LET?). Notas a la trascendental sentencia del TS de 29 de diciembre de 2020”, en <http://www.eduardorjotorrecilla.es/2020/12/contratas-la-recuperacion-de-la-letra-y.html> y “UE. Límites a la utilización del contrato “fijo de obra” en el sector de la construcción en España. Notas a la sentencia del TJUE de 24 de junio de 2021”, en <http://www.eduardorjotorrecilla.es/2021/06/ue-limites-la-utilizacion-del-contrato.html>
- ROJO TORRECILLA, E.: “Las disposiciones transitorias de la reforma laboral de 2021”, AEDTS, en <https://www.aedtss.com/wp-content/uploads/2022/01/BRIEF-AEDTSS-eduardo-rojo.pdf>
- ROJO TORRECILLA, E.: “Estudio de la reforma laboral de 2021 (IV) La nueva contratación temporal estructural y la potenciación del contrato fijo discontinuo”, en http://www.eduardorjotorrecilla.es/2022/01/estudio-de-la-reforma-laboral-de-2021_7.html
- SALA FRANCO, T.: “La temporalidad en el empleo público”, *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo*, n.º 1, 2022.
- SANZ DE MIGUEL, P.: “Falsos autónomos y falsos becarios: una aproximación institucional al caso español”, *Cuadernos de relaciones laborales*, 37(1), 2019.
- SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL: *Datos estadísticos de contratos*, Ministerio de Trabajo del Gobierno de España, 2021.
- TAIFA: *Del pleno empleo a la plena precariedad*, TAIFA-Seminario de economía crítica, Informe de economía n.º 3, 2006.

- VICENT, L.: *Precariedad laboral en la economía española. Una perspectiva de género. El mercado de trabajo en los primeros años del siglo XXI*, Tesis de la Universidad Complutense de Madrid dirigida por Fernando Luengo, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Departamento de Economía Aplicada I (Economía Internacional y Desarrollo), 2018.
- VILLANUEVA, P., CARDENAS, L., UXO, J. y ÁLVAREZ, I.: «The role of internal devaluation in correcting external deficits: the case of Spain», *Structural Change and Economic Dynamics*, vol. 54, 2020.
- ZUBIRI, J. B.: *L'emploi des jeunes : vecteur de recomposition des économies salariales de services*, Tesis doctoral de la Université Grenoble-Alpes, Grenoble, 2016.
- ZUBIRI, J. B.: "El empleo juvenil como vector de recomposición de las economías salariales de servicios. Miradas desde esta parte del mundo ", *XIV. Jornadas de Economía Crítica*, Valladolid, 4-6 de septiembre, 2014.