

### EL MERCADO DE TRABAJO ESPAÑOL Y LA ÚLTIMA REFORMA LABORAL

José Ignacio Pérez Infante

*Profesor de la Universidad Carlos III*

#### 1. Características del mercado de trabajo

Uno de los principales problemas, si no el principal, que tiene actualmente la economía española es el de la elevada **tasa de paro**, el 19,9%, en mayo de 2010, según la estimación mensual de Eurostat<sup>1</sup>, casi el doble que la de la zona del euro (10%), y sólo ligeramente superada, dentro de la UE-27, por Lituania, con el 20%. Esta elevada tasa de paro contrasta aún más si se tiene en cuenta que el retroceso del PIB de España en el conjunto de 2009 no ha sido mayor que el de la media de la UE-27 y, en concreto, del de la zona del euro: -3,6%, -4,1% y -4,2%, respectivamente.

Si se utilizan los datos trimestrales de la tasa de paro de la EPA, el crecimiento desde el nivel del tercer trimestre de 2007, el más bajo que se había alcanzado desde el año 1979, con el 8%, hasta el primer trimestre de 2010, en el que se sitúa en el 20%, supone, al multiplicarse en dos años y medio por 2,5 veces, un avance de doce puntos porcentuales.

El nivel de la tasa actual, el 20%, se puede desagregar en dos componentes bastante similares respecto de la cuantía de su nivel, en torno al 10% cada uno de ellos. El primero, el paro estructural, muy difícil de reducir sin cambios sustanciales en el modelo productivo y en el nivel tecnológico y de competitividad de la economía española, y, el segundo, el paro cíclico, dependiente de la situación económica y que ha sido claramente creciente desde el inicio de la actual crisis económica, pero que en la anterior fase de expansión económica, y, sobre todo, en los momentos de mayor crecimiento económico, se había reducido hasta acercarse a cero, de forma que, en esos momentos, la tasa de paro coincidiría prácticamente con la del paro estructural.

Por lo tanto, el **paro estructural**, que incluso puede crecer a medida que aumenta el paro cíclico, como consecuencia de la llamada

histéresis<sup>2</sup> que se produce, entre otros factores, por el aumento del paro de larga duración que dejaría a una parte de los desempleados inelegibles para los empresarios, sería aproximadamente igual a la tasa de paro efectiva al final de la fase expansiva. Es decir, la tasa de paro del tercer trimestre de 2007, el 8%, aún superior a la de la media de la zona del euro de ese período, coincidiría prácticamente con la del paro estructural de ese período, ya que el paro cíclico habría sido entonces nulo o muy bajo.

Parte de esa tasa del paro estructural estaría motivada por factores demográficos, que impedirían su reducción por debajo de ese 8%, como el aumento de la tasa de actividad femenina y el aumento de la inmigración<sup>3</sup>, que explicarían la muy importante persistencia del paro aun en situaciones económicas muy expansivas. La otra parte de ese paro estructural se explicaría, por un lado, por las características del modelo productivo español, principalmente la escasa capacidad generadora de empleo de la industria y los servicios tecnológicamente más avanzados, el bajo nivel y el escaso crecimiento de la productividad y la reducida competitividad de la economía española, tanto respecto de los países más desarrollados como respecto de los países emergentes, y, por otro lado, por los problemas de desajustes entre la oferta y la demanda de trabajo, que explicarían que en las fases de elevado crecimiento económico puedan existir al mismo tiempo puestos de trabajo vacantes y personas paradas, como consecuencia, entre otras causas, de las deficiencias del sistema de intermediación y colocación, de los problemas de la formación profesional y de la insuficiente movilidad geográfica de los trabajadores españoles dentro del interior del país.

Por su parte, el elevado **paro cíclico**, en torno o superior al 10% en la situación ac-

<sup>2</sup>Consistente en el aumento de la tasa del paro estructural o también llamada de equilibrio a medida que aumenta la tasa del paro real o efectiva.

<sup>3</sup>El incremento de la tasa de actividad femenina y de la población inmigrante provocó fuertes incrementos anuales de la población activa, superiores al 3% desde 2002 hasta 2006. En 2007 el incremento fue el 2,8% y en 2008, a pesar del inicio de la crisis, el 3%. Estos incrementos tan elevados de la población activa dificultan el descenso del paro, a pesar de los acusados incrementos del empleo que se produjeron hasta 2007.

<sup>1</sup>Eurostat realiza estimaciones mensuales de la tasa de paro de todos los países de la UE con datos desestacionalizados. Para los países como España, que no suministran datos mensuales, la estimación se realiza con base en la última cifra trimestral estimada por la EPA, primer trimestre de 2010 en este caso, teniendo en cuenta las variaciones mensuales del paro registrado.

*Uno de los principales problemas, si no el principal, que tiene actualmente la economía española es el de la elevada tasa de paro, el 19,9%, en mayo de 2010, según la estimación mensual de Eurostat<sup>1</sup>, casi el doble que la de la zona del euro (10%), y sólo ligeramente superada, dentro de la UE-27, por Lituania, con el 20%.*

*El paro estructural, que incluso puede crecer a medida que aumenta el paro cíclico, como consecuencia de la llamada histéresis<sup>2</sup> que se produce, entre otros factores, por el aumento del paro de larga duración que dejaría a una parte de los desempleados inelegibles para los empresarios, sería aproximadamente igual a la tasa de paro efectiva al final de la fase expansiva.*



*La finalización y extinción de contratos, según los datos de las altas iniciales de las prestaciones por desempleo, aumentaron en dos años en más de un millón, de un millón ochocientos mil en 2007 a casi dos millones novecientos mil en 2009.*

*Los dos problemas señalados de la dualidad del mercado de trabajo y la falta de flexibilidad interna y salarial de las empresas son dos cuestiones que cualquier reforma laboral debiera intentar resolver, para de esa forma evitar las fuertes fluctuaciones del empleo y la elevada importancia del paro cíclico en las situaciones de recesión económica, así como reducir también el paro estructural, hasta ahora muy difícil de conseguir incluso en las fases de mayor crecimiento económico.*

tual, se explicaría por el fuerte incremento de esa magnitud desde mediados de 2007, casi tres millones más de parados (2.852.500) desde el segundo trimestre de ese año, que se explica en un 70% por el descenso del empleo y en un 30% por el avance de la población activa.

La fuerte disminución del empleo, de casi dos millones desde el citado segundo trimestre de 2007, es una consecuencia de que esa magnitud es muy fluctuante, crece muy intensamente en las fases expansivas, de elevado crecimiento económico, muy por encima de otros países europeos, y disminuye también muy acusadamente, mucho más que en esos países, en las fases recesivas, de bajo o nulo crecimiento económico: así, en el período 2001-2007 en España el empleo creció a una tasa anual acumulativa de casi el 4%, cuando en la zona del euro esa tasa no llegó al 1%, mientras que en 2009 el empleo descendió en España el -6,7%, muy por encima que en el conjunto de la zona del euro, el -1,9%, lo que contrasta, como ya se ha señalado, con una situación en la que el descenso del PIB español, el -3,6%, fue menor que el del conjunto de la zona del euro, el -4,1%.

A estas **fuertes fluctuaciones del empleo** contribuyen dos características de la economía española: la primera, que la **actividad económica es muy oscilante** (acusadas diferencias entre las variaciones del PIB en las fases expansiva y en las recesiones), lo que está muy relacionado con el modelo productivo español, en el que es muy elevado el peso relativo de actividades muy inestables, estacionales y temporales, como las de la construcción y las derivadas del turismo como la hostelería; y la segunda que la intensidad de las variaciones del empleo es todavía mayor que la del PIB, es decir, que la **elasticidad empleo-producción** ( $\Delta L/L/\Delta PIB/PIB$ ), que representa la sensibilidad del empleo a las variaciones de la producción, es en España superior a la unidad, mucho mayor que la del promedio de la UE, que no supera la cifra de 0,5, menos de la mitad que la de España.

La razón de este comportamiento de la evolución del empleo, aparte de la mencionada del modelo productivo español, es doble: por un lado, la **dualidad del mercado de trabajo** entre contratos temporales e indefinidos, que explica la elevada tasa de temporalidad (porcentaje de asalariados con contrato temporal), superior al 30%, la más alta de la UE, al inicio de la crisis económica, y, por otro lado, la falta de mecanismos de las empresas para adaptar las condiciones de trabajo y salariales a la situación de la economía,

sobre todo cuando esta nueva situación es negativa, es decir la **falta de flexibilidad interna y salarial** de las empresas.

Estas dos razones explican que en España, ante la situación de crisis, el **ajuste de las empresas sea principalmente a través del empleo**, sobre todo temporal al principio de la nueva situación, en lugar de utilizar otros procedimientos como la modificación de las condiciones de trabajo, mediante, por ejemplo, la reducción de la jornada o la no aplicación del régimen salarial del convenio correspondiente en los casos de encontrarse la empresa en una situación desfavorable (descuelgue salarial).

Eso es lo que explicaría la diferencia de España con Alemania, país que con un mayor retroceso del PIB que España en 2009 (-4,9%, 1,3 puntos menos), el empleo apenas disminuyó en ese año (-0,1%), cuando en España el retroceso del empleo casi alcanzó el 7% (-6,7%), debido a que, mientras que en Alemania una parte muy relevante del ajuste a la crisis se hizo a través de la reducción de la jornada, con un incremento de la productividad por ocupado muy bajo, en España el ajuste se concentró en la destrucción del empleo, con un avance de la productividad por ocupado muy alto, ya que en nuestro país la evolución de esa magnitud es claramente anticíclica, algo que no ocurre en otros países europeos, en particular en los de la zona del euro.

Esa situación de fuertes ajustes del empleo se refleja también en los **flujos** de contrataciones y de finalización y extinciones de contratos. Las **contrataciones registradas** en las oficinas públicas de empleo, que habían superado los dieciocho millones seiscientos mil en 2007, se redujeron en más de cuatro millones y medio, casi un 25% menos en términos relativos, hasta situarse en algo más de catorce millones en 2009.

Y, por su parte, la **finalización y extinción de contratos**, según los datos de las altas iniciales de las prestaciones por desempleo, aumentaron en dos años en más de un millón, de un millón ochocientos mil en 2007 a casi dos millones novecientos mil en 2009. Además, este aumento de las extinciones no sólo se produce por la finalización de contratos temporales sino también por el despido de trabajadores indefinidos, que pasaron de 620.000 en 2007 a 1.170.000 en 2009, lo que significa que, con estos datos de altas iniciales de las prestaciones por desempleo, este tipo de extinción del contrato, que representaba el 52% de la finalización de los contratos temporales en 2007, pasó a significar el 68% en 2009.



Esta situación del mercado de trabajo español parece desmentir la tesis de que una de las características básicas es su rigidez. Más bien parece lo contrario, que el mercado de trabajo español, por los fuertes ajustes del empleo, tanto al alza como a la baja, no sólo de los trabajadores temporales, sino también de los indefinidos, es bastante flexible a la situación de la economía, lo que supone que su **flexibilidad externa es muy elevada**.

## 2. Distintos planteamientos de reformas laborales

Aun así, los dos problemas señalados de la dualidad del mercado de trabajo y la falta de flexibilidad interna y salarial de las empresas son dos cuestiones que cualquier reforma laboral debiera intentar resolver, para de esa forma evitar las fuertes fluctuaciones del empleo y la elevada importancia del paro cíclico en las situaciones de recesión económica, así como reducir también el paro estructural, hasta ahora muy difícil de conseguir incluso en las fases de mayor crecimiento económico.

Lo importante es evitar que la flexibilidad del mercado de trabajo se realice vía empleo, sobre todo temporal, permitiendo otras vías alternativas como la modificación de las condiciones de trabajo, por ejemplo, de la movilidad geográfica y funcional de los trabajadores y de la reducción de la jornada laboral, de la utilización de otras figuras contractuales como las de los contratos fijos discontinuos y a tiempo parcial, y también por la posibilidad de descuelgue salarial de las empresas con dificultades económicas y, en última instancia, de una mayor adaptación de las condiciones de trabajo y de los salarios de las empresas a los cambios en la situación económica de las mismas.

Además, existen otros problemas que debieran tenerse en cuenta en cualquier reforma laboral. El principal es el de la **práctica absorción del despido por causas objetivas**, principalmente las económicas<sup>4</sup>, cuya indemnización equivale a veinte días de salario por año de servicio, con un máximo de doce mensualidades, **por el despido improcedente**, con indemnización de 45 ó 33 días de salario por año de servicio, según que el contrato indefinido sea el ordinario o el de fomento de la contratación indefinida, sobre todo a raíz de la Ley 45/2002<sup>5</sup>, lo que en situaciones de crisis como la actual puede agravar, aún más, la ya de por sí deteriorada situación económica de muchas empresas, al

<sup>4</sup>Las causas objetivas del despido desde la reforma de 1994 son las económicas, técnicas, organizativas y de producción.

tener que pagar indemnizaciones elevadas propias de los despidos improcedentes cuando pueden existir causas objetivas de naturaleza económica para que las empresas despidan con indemnizaciones menores.

El **predominio de los despidos improcedentes** se aprecia claramente con los datos de las altas iniciales de las prestaciones por desempleo procedentes de la extinción por despido de contratos indefinidos. De estas altas, que en 2009 ascendieron a casi un millón doscientos mil, las dos terceras partes, casi ochocientos mil, se correspondieron con despidos improcedentes acogidos a la Ley 45/2002. También de esos datos se deduce la escasa importancia relativa de los despidos colectivos, alrededor de 85.000, únicamente algo más del 7% del total de trabajadores indefinidos despedidos.

La diferenciación de las causas de despido y de la cuantía de las indemnizaciones de los despidos objetivos procedentes y de los improcedentes, en los que no existen esas causas objetivas de despido, se ha convertido en una de las cuestiones claves a resolver en cualquier reforma laboral.

Junto a éste, y a los ya citados de la dualidad del mercado de trabajo y la falta de flexibilidad interna y salarial de las empresas, otros problemas del mercado de trabajo español que debieran tenerse en cuenta al abordar una reforma laboral serían los que plantean **el sistema de incentivos económicos a la contratación**, hasta ahora prácticamente generalizados a todos los colectivos de desempleados, lo que provoca consecuencias negativas como el efecto ganga o de peso muerto<sup>6</sup>, que supone un importante despilfarrero de recursos económicos, y la posible sustitución en la contratación incentivada de colectivos de desempleados con dificultades de inserción laboral por colectivos con relativa facilidad de ocupación laboral; **la escasa utilización y eficacia** de la contratación dirigida a los jóvenes menos cualificados por la deficiente regulación y la reducida utilización **de los contratos para la formación**; y, por último, **los desajustes existentes para adaptar la oferta y la demanda de trabajo**, como son las insuficiencias y defec-

<sup>5</sup>Según esta Ley el empresario no tiene que pagar salarios de tramitación si reconoce la improcedencia del despido y deposita en el plazo de 48 horas en un juzgado de lo social la indemnización por despido improcedente que corresponda. En este caso, salvo en situaciones muy concretas, como que existan indicios de discriminación en el despido y que, por lo tanto, pueda ser nulo, el trabajador no recurrirá judicialmente y el despido será firme.

<sup>6</sup>Cuando el contrato se hubiera realizado en cualquier caso, aun en ausencia del incentivo económico.

*El predominio de los despidos improcedentes se aprecia claramente con los datos de las altas iniciales de las prestaciones por desempleo procedentes de la extinción por despido de contratos indefinidos.*

*De una segmentación en función del tipo del contrato, temporal o indefinido, se pasaría a otra segmentación en función del puesto de trabajo y de la antigüedad y nivel de cualificación del trabajador, pero la segmentación del mercado de trabajo no desaparecería.*





*Tampoco parece que con los estudios económicos más recientes, incluso los de la propia OCDE, pueda concluirse que los resultados económicos de una negociación colectiva muy descentralizada sean mejores que los de otra negociación más centralizada.*

*A través de la potenciación de la flexibilidad interna y salarial de las empresas, lo que puede conseguirse tanto con modificaciones de determinados artículos del Estatuto de los Trabajadores, como el 41 que se refiere a las modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo, como con la introducción en la negociación colectiva, junto a factores que favorezcan la coordinación y articulación de los distintos convenios colectivos, de mayores mecanismos de flexibilidad*

tos de los servicios públicos de empleo, es decir, de la intermediación laboral, y de la formación profesional en sus tres vertientes de reglada, ocupacional o para el empleo y permanente o continua.

Ante estos problemas, han existido **dos planteamientos muy diferentes** en relación con la reforma laboral: el primero, el del llamado **grupo de los cien**, que ha centrado la necesidad de una reforma laboral radical en la aprobación del contrato único y en la descentralización de la negociación colectiva, y el segundo, el de los sindicatos y el Gobierno, éste hasta finales del año pasado, que, defendiendo la proclama de que como la crisis no es laboral, sino económica, concluían que no habría que aprobar una nueva reforma laboral.

En cuanto a las propuestas del contrato único y la descentralización de la negociación colectiva conviene tener en cuenta algunos aspectos críticos. El **contrato único**, que tal como ha estado planteado sobre todo en las propuestas iniciales, supone la desaparición estadística de la contratación temporal aun manteniéndose la existencia de las causas para ese tipo de contratación. Este tipo de contrato descausaliza el despido de una forma absoluta, haciendo más radical la situación creada con la ley 45/2002, con los problemas que plantea al no diferenciar las situaciones en las que existen causas objetivas para despedir de las que no existen esas causas y el despido debiera ser improcedente, ni tampoco diferenciar el tipo de contratación independientemente de que la actividad o la causa de dicha contratación sea o no temporal.

Además, difícilmente desaparecerá la segmentación real del mercado de trabajo, uno de los objetivos básicos de la propuesta según sus promotores, ya que ésta depende más de la naturaleza del puesto de trabajo y de la existencia de trabajadores no cualificados que del tipo de contratación: el empresario tendrá siempre en cuenta la naturaleza del puesto de trabajo, asignando a los puestos más inestables y de menor productividad a trabajadores poco cualificados y, probablemente, de menor antigüedad, de forma que las condiciones reales de trabajo, salariales y no salariales, la posibilidad de promoción económica y de recibir o no formación profesional en la empresa o, incluso, de ser despedidos los trabajadores más o menos pronto dependerán del tipo de puesto de trabajo y de las características del trabajador.

De una segmentación en función del tipo del contrato, temporal o indefinido, se pasaría a otra segmentación en función del puesto de

trabajo y de la antigüedad y nivel de cualificación del trabajador, pero la segmentación del mercado de trabajo no desaparecería.

Ahora bien, en todas las propuestas existentes de contrato único, en las que la indemnización por despido es una escala creciente vinculada a la antigüedad del trabajador, el coste de despido de los trabajadores indefinidos se reduce en casi todas las situaciones (éste, el de la reducción del coste de despido, parece ser la clave principal de este planteamiento), ya que sólo en el caso de mayor antigüedad la indemnización en algunas propuestas, y no en todas, coincidiría con la del contrato de fomento de la contratación indefinida, de 33 días de salario por año de servicio, aunque, eso sí, en este caso la indemnización superaría la actual del despido objetivo procedente, de veinte días de salario por año de servicio<sup>7</sup>.

Por su parte, la **descentralización de la negociación colectiva**, es decir, el intento de generalizar los convenios colectivos de empresa en detrimento de los convenios sectoriales, principalmente provinciales, puede entrar en contradicción con el tejido productivo español en el que predominan las empresas muy pequeñas, ya que más del 75% de las empresas tienen menos de seis trabajadores y más del 85% menos de diez trabajadores<sup>8</sup>, empresas de tamaño tan reducido y en las que la dependencia de los trabajadores con los empresarios puede ser tan acusada que difícilmente se trataría de una auténtica negociación entre ellos.

Además, tampoco parece que con los estudios económicos más recientes, incluso los de la propia OCDE, pueda concluirse que los resultados económicos de una negociación colectiva muy descentralizada sean mejores que los de otra negociación más centralizada, como la española, en la que casi el 90% de los trabajadores con convenio están cubiertos por un convenio sectorial y, dentro de este tipo de convenio, casi el 55% de los trabajadores con convenio están cubiertos por uno provincial.

<sup>7</sup>Actualmente, y tras la aprobación del Real Decreto-ley 10/2010, el planteamiento de los promotores del documento de los cien se ha debilitado en cuanto a la defensa del contrato único (ya que no defienden ya la desaparición total de la contratación temporal), al mismo tiempo que proponen el establecimiento de dos escalas de indemnizaciones por despido crecientes con la antigüedad del trabajador, una para el despido procedente con el tope máximo de veinte días de salario por año de servicio a partir del séptimo año de antigüedad y otra para el despido improcedente con el tope máximo de treinta y tres días de salario a partir del octavo año de antigüedad.

<sup>8</sup>Según la Estadística de Empresas Inscritas en el régimen general y en el especial de la minería del carbón de la Seguridad Social.



En efecto, según los estudios más recientes de la OCDE los países que han introducido mecanismos de descentralización y/o descoordinación en los últimos años han visto disminuir más la tasa de ocupación que los países que no han introducido esos mecanismos y también, según esos estudios, la evidencia empírica de las dos últimas décadas parece confirmar que el mayor nivel de centralización y/o de coordinación de la negociación colectiva va unida a una reducción de la tasa de paro y no al contrario.

En cuanto a la **postura contraria** a la del grupo de los cien, la que han venido manteniendo los sindicatos y hasta diciembre del pasado año el Gobierno<sup>9</sup>, **la de que**, como la crisis no es laboral, **no sería necesaria ninguna reforma laboral**, parece obvio que ninguna crisis, ni ésta última ni las anteriores, tienen su causa en la reglamentación laboral, pero que una vez causada la perturbación económica, la crisis económica, el efecto sobre el empleo y el paro sí que puede amplificarse por la existencia de determinadas distorsiones en el mercado de trabajo como las que hemos expuesto en relación con las fuertes fluctuaciones del empleo.

Por lo tanto, entre la postura de una reforma laboral y la postura de no introducir ninguna modificación en la regulación laboral, **cabe una postura intermedia** como la defendida más arriba, consistente en reducir la dualidad del mercado de trabajo y en introducir mecanismos de flexibilidad interna y salarial de las empresas.

Para ello podría ser conveniente introducir determinadas modificaciones en materia de contratación y despido, aun respetando la causalidad de la contratación temporal y manteniendo la distinción entre despidos procedentes e improcedentes, con la finalidad de **reducir la dualidad en el mercado de trabajo**, limitando la contratación temporal a las situaciones en las que existen causas relacionadas con la actividad económica para ese tipo de contratación o a las que es necesario fomentar el empleo de determinados colectivos de trabajadores, como los jóvenes no cualificados, y reservando para el resto de las situaciones la contratación indefinida.

Una posible forma de reducir la dualidad del mercado de trabajo sería a través de la disminución de la diferencia de costes laborales entre trabajadores indefinidos y temporales,

<sup>9</sup>A principios de diciembre, el día 4, con la creación de un gabinete para el Diálogo Social, adscrito al Ministerio de Trabajo e Inmigración, el Gobierno inició una nueva etapa más activa en relación con la reforma laboral, que se reflejó en una propuesta a los interlocutores sociales el 5 de febrero de 2010.

por procedimientos distintos como sería estableciendo tipos de cotización por desempleo diferentes según el tipo de contrato, aumentando el de los temporales y disminuyendo el de los indefinidos, o acortando la brecha existente en el coste de extinción del contrato entre los trabajadores indefinidos y los temporales. También se puede reducir la dualidad diferenciando claramente en las extinciones de los contratos indefinidos las causas y la cuantía de las indemnizaciones por despido objetivo de las situaciones en las que no existen esas causas y el despido es improcedente.

Asimismo, a través de la **potenciación de la flexibilidad interna y salarial** de las empresas, lo que puede conseguirse tanto con modificaciones de determinados artículos del Estatuto de los Trabajadores, como el 41 que se refiere a las modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo, como con la introducción en la negociación colectiva, junto a factores que favorezcan la coordinación y articulación de los distintos convenios colectivos, de mayores mecanismos de flexibilidad, sobre todo para el caso de empresas con dificultades económicas, que puedan facilitar tanto el descuelgue salarial como no salarial, es decir, la no aplicación del régimen salarial o de determinadas condiciones de trabajo, como la jornada laboral, fijados en el correspondiente convenio superior al de la empresa (grupo de empresas o sectorial).

### 3. La reciente reforma laboral

Aun con algunas limitaciones, no es muy diferente a las líneas de actuación que se acaban de plantear el sentido último de la **reforma laboral recientemente aprobada** por el Real Decreto-ley 10/2010, de 16 de junio, después de que el Gobierno modificara notablemente su posición inicial, sostenida a lo largo de 2008 y 2009, de que no era necesaria ninguna reforma laboral, y que intentara negociar con los interlocutores sociales una nueva reforma laboral, cuya propuesta inicial la presentó el 5 de febrero. Tras más de cuatro meses de negociaciones y ante la imposibilidad de acuerdo con los interlocutores sociales el Gobierno acabó aprobándola unilateralmente.

Esta última reforma laboral tiene muchos puntos comunes con la que otro Gobierno socialista aprobó entre diciembre de 1993 y junio de 1994, conocida como la reforma de 1994, entre los que destacan su amplitud y ambición, mayor que las restantes reformas laborales introducidas desde el Estatuto de los Trabajadores de 1980, y la aprobación sin consenso social, unilateralmente, y en una situación económica muy desfavorable.

El primer objetivo de la reforma laboral ha sido reducir la dualidad del mercado de trabajo, para lo cual ha delimitado las causas objetivas de despido, económicas, técnicas, organizativas y de producción, en mucha mayor medida que en la normativa anterior.

*El segundo objetivo de la reforma laboral es el de mejorar las posibilidades de flexibilidad interna y salarial de las empresas, facilitando por distintos procedimientos (cambios en los artículos 40 y 41 del Estatuto de los Trabajadores) la movilidad geográfica de los trabajadores dentro de la empresa y las modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo, así como estimulando las posibilidades de descuelgue salarial de las empresas con dificultades económicas.*



*La nueva normativa suprime la obligación de que los convenios de ámbito superior al de la empresa establezcan las condiciones y procedimientos para que las empresas puedan no aplicar el régimen salarial correspondiente, cláusulas que muchas veces limitaban y obstaculizaban el descuelgue salarial más que favorecerlo.*

*La necesidad de introducir cambios en el despido colectivo, que, salvo en la citada modificación que iguala las causas de los despidos objetivos individuales con la de los despidos colectivos, no ha sido alterado en ningún sentido por el nuevo Real Decreto-ley*

El primer objetivo de la reforma laboral ha sido **reducir la dualidad del mercado de trabajo**, para lo cual **ha delimitado las causas objetivas de despido**, económicas, técnicas, organizativas y de producción, en mucha mayor medida que en la normativa anterior, especialmente en lo que atañe a las primeras, las causas económicas, que obligan a que de los resultados de la empresa se derive una situación económica negativa, diferenciando claramente el despido procedente, con una indemnización por despido de 20 días de salario por año de servicio, del improcedente, que en la mayoría de los casos han venido resolviéndose con una indemnización de 45 días de salario por año de servicio.

Para facilitar también el despido por causas objetivas se reduce el período de preaviso del empresario de 30 a 15 días y para evitar incertidumbres sobre la conclusión de este tipo de despido se exige que el empresario acredite la concurrencia de las causas y justifique que de esas causas se deduzca que el despido sea razonable (principio llamado de la mínima "razonabilidad").

Junto a estas importantes medidas, se **generalizan prácticamente los colectivos del contrato de fomento de la contratación indefinida** (con una indemnización por despido improcedente objetivo, no disciplinario, de 33 días de salario por año de servicio), al mismo tiempo que, para evitar incertidumbres, se permite que la improcedencia en este tipo de despido lo sea por declaración judicial o reconocida como tal por la empresa. **También** con el objetivo de reducir la dualidad del mercado de trabajo se **limita la duración máxima del contrato temporal por obra o servicio** a tres años, ampliable a cuatro por convenio colectivo, y se amplían las prohibiciones de encadenamientos de contratos temporales de un mismo trabajador<sup>10</sup>.

Además, se **reduce la diferencia en el coste del empresario de la extinción entre los contratos indefinidos y los temporales**, aumentando la indemnización por finalización de los contratos temporales de 8 a 12<sup>11</sup> días (aunque por las circunstancias económicas actuales esa última cuantía no se alcanzará hasta el uno de enero de 2015) y reduciendo el coste empresarial del despido sin afectar a la indemnización que

reciben los trabajadores, que se mantiene igual en todos los supuestos, a través de la subvención por parte del Fondo de Garantía Salarial (FOGASA) de 8 días de salario por año de servicio en todos los despidos objetivos procedentes e improcedentes, con la única excepción de los despidos disciplinarios, y cualquiera que sea el tipo del contrato indefinido, ordinario o de fomento de la contratación indefinida.

De esta forma, se pasa de la diferencia más común con la normativa anterior, en la que el coste del despido del empresario coincidía siempre con la indemnización que percibe el trabajador, entre el coste de despedir a un indefinido y la indemnización por finalizar un contrato temporal, es decir, 37 días de salario por año de servicio (45-8), a una diferencia nula el uno de enero de 2015 sólo en el caso del despido objetivo procedente (20-8-12), de 13 días en el caso del contrato de fomento de la contratación indefinida (33-8-12) y de 25 días en el caso del contrato indefinido ordinario (45-8-12).

El segundo objetivo de la reforma laboral es el de **mejorar las posibilidades de flexibilidad interna y salarial** de las empresas, facilitando por distintos procedimientos (cambios en los artículos 40 y 41 del Estatuto de los Trabajadores) la movilidad geográfica de los trabajadores dentro de la empresa y las modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo, así como estimulando las posibilidades de descuelgue salarial de las empresas con dificultades económicas. En este sentido y en esos casos se favorece el establecimiento de mecanismos de mediación y arbitraje en los casos de desacuerdo entre empresarios y trabajadores y cuando no exista representación de los trabajadores, lo que, normalmente, ocurre en las empresas más pequeñas, se permite sustituir la representación de los trabajadores por una comisión sindical.

También se introducen medidas para estimular la **reducción de la jornada** en expedientes de regulación de empleo para frenar los ajustes de empleo a través del despido y facilitar los ajustes vía reducción de la jornada laboral, como el aumento de las bonificaciones de las cuotas empresariales por contingencias comunes a la Seguridad Social (del

<sup>10</sup>Con anterioridad a la nueva norma la limitación para el encadenamiento de varios contratos temporales de un mismo trabajador se refería al mismo puesto de trabajo en la misma empresa. La nueva redacción que hace el Real Decreto-ley 10/2010 se refiere al mismo o diferente puesto de trabajo en la misma empresa o grupo de empresas.

<sup>11</sup>En la actualidad la indemnización por finalización de los contratos temporales, salvo los de interinidad y formativos, es de 8 días de salario por año de servicio cuando el contrato lo celebre directamente la empresa y de 12 días de salario por año de servicio cuando se trate de la puesta a disposición de un trabajador a través de una empresa de trabajo temporal. La medida supone la igualación de la indemnización por finalización de un contrato temporal en los dos supuestos.





50% al 80%) cuando la empresa incluya medidas formativas u otras alternativas para elevar la polivalencia del trabajador o incrementar su ocupabilidad y la ampliación de 120 a 180 días del período de reposición de la duración de las prestaciones contributivas por desempleo percibidas durante la reducción de la jornada (también durante la suspensión temporal del contrato) cuando posteriormente se extinga el contrato por expediente de regulación de empleo.

Uno de los cambios principales en relación con este objetivo es el de facilitar el **descuelgue salarial** de las empresas con dificultades económicas, o sea, la no aplicación del régimen salarial previsto en el correspondiente convenio colectivo, así como la **modificación de las condiciones de trabajo** previstas en el mismo convenio. Todo ello permitirá una importante flexibilización de las empresas y podrá convertirse en una alternativa a la ya citada problemática descentralización de la negociación colectiva.

La nueva normativa suprime la obligación de que los convenios de ámbito superior al de la empresa establezcan las condiciones y procedimientos para que las empresas puedan no aplicar el régimen salarial correspondiente, cláusulas que muchas veces limitaban y obstaculizaban el descuelgue salarial más que favorecerlo. En ausencia de esa obligación, el descuelgue salarial se plantea como un acuerdo directo entre empresarios y trabajadores, con la previsión de los citados procedimientos de mediación y arbitraje en caso de desavenencias, sin que se condicione ese acuerdo a las citadas cláusulas de descuelgue salarial de los convenios de ámbito supraempresarial que debían incluir las condiciones que tenían que cumplir las empresas para el citado descuelgue.

Otros tres objetivos de la reforma laboral son: la **modificación del sistema de incentivos a la contratación**, superando la práctica generalización existente hasta ahora de los incentivos económicos a todos los colectivos de desempleados, al seleccionar únicamente la contratación hasta el 31 de diciembre de 2011 de los parados de larga duración jóvenes y mayores de 45 años y suprimiendo el resto de los colectivos, con la excepción de los incentivos que se mantienen a los colectivos más desfavorecidos, como las personas discapacitadas, excluidas socialmente y víctimas de violencia de género; el **estimulo de los contratos para la formación de jóvenes escasamente cualificados**, estableciendo bonificaciones de hasta el 100% de las cuotas empresariales a la Seguridad Social y ampliando la protección social

a la contingencia por desempleo, hasta ahora excluida; y la **ampliación de los mecanismos de intermediación laboral**, autorizando las agencias privadas la colocación lucrativas, prohibidas en la regulación anterior, y ampliando las posibilidades de las empresas de trabajo temporal a actividades excluidas hasta el nuevo Real Decreto-ley, como la construcción y las administraciones públicas.

#### 4. Problemas y limitaciones de la reciente reforma laboral

Uno de los problemas principales que puede limitar la eficacia de la reforma laboral es **su provisionalidad**, puesto que la tramitación legislativa para convertir el Real Decreto-ley en Ley introducirá, previsiblemente, modificaciones, que, si son sustanciales, pueden alterar notablemente su filosofía y contenido, lo que puede provocar que las empresas esperen al resultado final para acogerse a las distintas modificaciones de la reforma laboral. Aun así el trámite legislativo puede ser una buena oportunidad para introducir algunas mejoras en la nueva regulación y **superar los problemas más patentes** de la misma, entre las que podrían mencionarse las siguientes:

La mayor **clarificación y mejor delimitación de las causas objetivas** de despido, especialmente en lo referente a las técnicas, organizativas y de producción, ya que, aunque en estos casos se ha introducido una importante modificación consistente en unificar su definición para los despidos individuales y colectivos, la definición se refiere únicamente a la existencia de cambios en estas materias sin precisar la necesidad de que de estos cambios se derive la reducción del empleo. Además, la finalidad de estos despidos (contribuir a mejorar la situación de la empresa o a prevenir una evolución negativa de la misma) no es muy diferente a la de la reducción de la reforma de 1994, que, por problemas de interpretación, tuvo que ser modificada en 1997, modificación que tampoco resolvió esos problemas de interpretación.

La **necesidad de introducir cambios en el despido colectivo**, que, salvo en la citada modificación que iguala las causas de los despidos objetivos individuales con la de los despidos colectivos, no ha sido alterado en ningún sentido por el nuevo Real Decreto-ley. Estos cambios tendrían que ir dirigidos a facilitar y agilizar su tramitación, pudiendo, incluso, suprimirse la necesidad de autorización administrativa del expediente de regulación de empleo si existiera acuerdo entre la empresa y los trabajadores, y de potenciar los pactos sociales en esos expedientes de regu-

*La introducción de nuevas mejoras en el contrato para la formación para convertirlo en un autentico contrato de empleo-formación de los trabajadores jóvenes sin cualificación, sobre todo, en cuanto a la duración mínima de la formación, ya que el mantenimiento de una duración mínima tan reducida, el 15% de la jornada, puede ser un obstáculo para la finalidad formativa del contrato.*



*Aparte de todas estas mejoras, sería imprescindible que, de acuerdo con lo previsto en el Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva (AENC), vigente para el período 2010-2012, firmado por los interlocutores sociales el pasado 9 de febrero, se cumpliera el compromiso de que en el plazo de seis meses (que se consume el 9 de agosto), los citados interlocutores sociales aprobaran la introducción de cambios en aspectos muy relevantes de la negociación colectiva.*

lación de empleo que faciliten la recolocación de los trabajadores afectados por los mismos y/o la reconversión profesional de esos trabajadores, al mismo tiempo que reduzca el papel absolutamente protagonista de las indemnizaciones por despido, que, en detrimento de esas otras acciones, actualmente tienen en los expedientes de regulación de empleo. Otro posible cambio en relación con los expedientes de regulación de empleo, en la línea de mejorar su tramitación y de reducir las incertidumbres sobre el resultado final, sería que los recursos a dichos expedientes se tramitaran vía los juzgados de lo social, en vez de los juzgados de lo contencioso administrativo como ocurre en la actualidad, al tratarse de decisiones de la autoridad administrativa.

La mayor **insistencia en la reducción de diferencias de costes entre la contratación indefinida y la temporal**, utilizando, cuando la situación económica mejore sensiblemente, además del considerado en la reforma, disminución del diferencial del coste del despido, otros instrumentos distintos, como la reducción del diferencial del tipo de cotización por desempleo entre las dos modalidades de contratos, reduciendo el tipo del de los trabajadores indefinidos y aumentando el de los temporales.

La mayor **operatividad de la medida de reducción de la diferencia del coste del despido entre contratos temporales e indefinidos**, ya que el aumento de 8 a 12 días de salario por año de servicio en los contratos temporales sólo se alcanzará el uno de enero de 2015, cuando es posible que la mejora de las circunstancias económicas permita que esa cuantía pueda alcanzarse antes. Asimismo, hay que tener en cuenta que la subvención de 8 días de salario por año de servicio por parte del FOGASA será en la práctica poco operativa, puesto que será sustituida por un Fondo de Capitalización (Fondo austriaco) el uno de enero de 2012 y hasta entonces sólo afectará a los contratos celebrados a partir del 18 de junio de 2010 cuando el despido se produzca después de una duración mínima de un año de contrato.

La necesidad de **analizar** con mucho detalle y profundidad **los efectos del citado Fondo de Capitalización**, que deberá estar vigente el uno de enero de 2012, sobre, por ejemplo, la evolución del número de despidos, el coste de las empresas, la financiación del mismo y la movilidad de los trabajadores. Para realizar este análisis podría ser conveniente encargar un estudio a una comisión de expertos.

La mayor **limitación de la contratación temporal**, estableciendo prohibiciones al

encadenamiento sucesivo y abusivo de contratos no sólo del mismo trabajador sino de distintos trabajadores para ocupar el mismo puesto de trabajo; fijando una duración máxima menor del contrato de obra o servicio determinado, que, según el Real Decreto-ley 10/2010, puede llegar hasta cuatro años; y suprimiendo la vinculación en la práctica de las contrataciones y subcontratas de carácter mercantil con la contratación temporal por obra o servicio.

Las mayores **facilidades para el descuelgue salarial** y en otras materias diferentes a la salarial, como las relativas a las condiciones de trabajo, por las empresas con dificultades económicas, en los casos de falta de acuerdo entre empresarios y trabajadores, buscando alternativas a la diseñada en el nuevo Real Decreto-ley, ya que el establecimiento de compromisos previos de las empresas en convenios o acuerdos interprofesionales de arbitrajes vinculantes está sometido a la voluntad de los interlocutores sociales y podría ocurrir que dichos interlocutores prevean fórmulas distintas, como someter dicho arbitraje a las comisiones paritarias de los convenios, procedimiento que hasta ahora no ha favorecido el descuelgue de las empresas en situación económica desfavorable o negativa.

El estudio de los posibles **efectos de los nuevos incentivos económicos a la contratación de los trabajadores**, ya que, según algunos de los estudios de evaluación del sistema de incentivos anterior, la cuantía de los mismos podría ser insuficiente para estimular la contratación de los colectivos más desfavorecidos. Igualmente, la reducción de la duración de los incentivos a tres años, cuando en el sistema anterior la duración era de cuatro años o indefinida en el supuesto de las personas mayores de 45 años<sup>12</sup>, y la limitación de los incentivos a las contrataciones realizadas sólo hasta el 31 de diciembre de 2011 pueden ser factores que limiten también la eficacia de nuevo sistema.

La introducción de nuevas mejoras en el **contrato para la formación** para convertirlo en un auténtico contrato de empleo-formación de los trabajadores jóvenes sin cualificación, sobre todo, en cuanto a la duración mínima de la formación, ya que el mantenimiento de una duración mínima tan reducida, el 15% de la jornada, puede ser un

<sup>12</sup>En el sistema anterior la duración de los incentivos económicos a la contratación indefinida era de cuatro años con carácter general. La duración era indefinida en el caso de las personas desempleadas mayores de 45 años y de las personas discapacitadas. Sólo se mantiene la duración indefinida en la nueva regulación en el caso de las personas discapacitadas.





obstáculo para la finalidad formativa del contrato. Tampoco parece que el aumento transitorio hasta el 31 de diciembre de 2011 de la edad máxima de contratación de 21 a 25 años pueda favorecer la contratación para la formación de los trabajadores más jóvenes con menor cualificación, el objetivo principal de este tipo de contrato.

La necesidad de que el reglamento de las agencias privadas de colocación lucrativas esté en vigor lo antes posible, ya que el período de seis meses establecido en el Real Decreto-ley puede ser en la situación actual excesivo. Además, sería necesario potenciar los **servicios públicos de empleo**, aumentando los recursos humanos, técnicos y tecnológicos de los mismos, muy por debajo actualmente de los patrones medios de otros países europeos, ya que, en caso contrario, el desarrollo de las agencias privadas podría debilitar, aún más que en la situación actual, la eficacia de los citados servicios públicos de empleo.

La necesidad de introducir mejoras en los mecanismos alternativos de flexibilidad a la contratación temporal, como es el caso de los contratos fijos discontinuos y a tiempo parcial. En el caso del **contrato a tiempo parcial** debieran introducirse importantes cambios potenciando su voluntariedad y evitando su concentración en empleos de escasa calidad y bajos salarios, así como superar la existencia de discriminaciones con los empleos a tiempo completo. En este sentido, sería fundamental salvar la inconstitucionalidad por discriminatoria declarada por el Tribunal Constitucional en varias ocasiones de la protección social, en materia de pensiones de jubilación e invalidez, de los trabajadores a tiempo parcial en relación con los trabajadores a tiempo completo<sup>13</sup>.

La necesidad de un mayor desarrollo de las **políticas activas**, incluyendo en la reforma laboral materias hasta ahora excluidas, como la mejora y potenciación de la formación profesional, así como la coordinación de sus tres niveles, reglada, ocupacional y continua; la

integración y conexión de las políticas activas con las pasivas; y la posible penalización del despido improcedente con el aumento del tipo de cotización por desempleo a las empresas con mayor número de despidos y rotación laboral.

Aparte de todas estas mejoras, sería imprescindible que, de acuerdo con lo previsto en el **Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva** (AENC), vigente para el período 2010-2012, firmado por los interlocutores sociales el pasado 9 de febrero, se cumpliera el compromiso de que en el plazo de seis meses (que se consume el 9 de agosto), los citados interlocutores sociales aprobaran la introducción de cambios en aspectos muy relevantes de la negociación colectiva, como la inclusión de mecanismos que potencien la coordinación y articulación de los convenios colectivos, lo que debería conllevar cambios en la estructura de la negociación colectiva, favoreciendo los convenios sectoriales estatales en vez de los provinciales, y la ampliación del contenido de los convenios colectivos, entre otros aspectos, en materia de empleo, contratación y, sobre todo, de flexibilidad y adaptación interna de las empresas.

También sería fundamental que los interlocutores sociales favorecieran la posibilidad de descuelgue salarial y de otras materias distintas, como la jornada laboral y la modificación de otras condiciones de trabajo, en el caso de empresas con dificultades económicas, estableciendo mecanismos que faciliten el acuerdo de los trabajadores con las empresas y, en caso de desavenencias, de mecanismos eficaces de arbitraje, que debieran llegar a ser vinculantes para las empresas afectadas.

En este sentido y, sobre todo, para mejorar y potenciar la coordinación de la negociación colectiva sería imprescindible que los interlocutores sociales pactaran acuerdos mucho más amplios que los ANE, vigentes de 2002 a 2008, y el actual AENC, vigente para el período 2010-2012, más similares al AINC de 1997, con compromisos claros y concretos en distintas materias, no sólo en las salariales, y el establecimiento de mecanismos suficientes y adecuados para hacer cumplir esos compromisos y evitar el fracaso que en su aplicación y desarrollo tuvo el citado AINC-1997.

*La introducción de nuevas mejoras en el contrato para la formación para convertirlo en un auténtico contrato de empleo-formación de los trabajadores jóvenes sin cualificación, sobre todo, en cuanto a la duración mínima de la formación, ya que el mantenimiento de una duración mínima tan reducida, el 15% de la jornada, puede ser un obstáculo para la finalidad formativa del contrato.*

<sup>13</sup>Esta discriminación se produce como consecuencia del cómputo a efectos de los periodos de cotización a la Seguridad Social exclusivamente de las horas efectivamente trabajadas y ello a pesar de la corrección en la reforma de la contratación a tiempo parcial de 1998 que supuso que esas horas se multipliquen a esos efectos por 1,5. Así, por ejemplo, mientras que un trabajador a tiempo completo tiene derecho a la pensión de jubilación si cotiza 15 años, un trabajador a tiempo parcial que trabaje la mitad de la jornada de un trabajador a tiempo completo, antes de la reforma de 1998 tenía que cotizar 30 años para tener derecho a la pensión de jubilación y después de dicha reforma tiene que cotizar 20 años, todo ello en lugar de 15.

