

# La reforma laboral en España: una propuesta para la creación de empleo sostenible

*Sara de la Rica*

Universidad del País Vasco y FEDEA

## 1. Introducción: la crisis en perspectiva

Desde finales de 2007 la mayoría de los países desarrollados están asistiendo a una crisis económica sin precedentes, cuyo detonador fundamental ha sido una crisis financiera originada en EEUU de gran magnitud, y que la globalización se ha encargado de extender en mayor o menor medida a todos los países desarrollados. Es en estas situaciones recesivas donde se visibiliza con mayor contundencia los desequilibrios que afectan de manera diferente a los distintos países, y en consecuencia, la necesidad de acometer en muchos casos iniciativas diferenciadas para corregirlos.

Para diagnosticar adecuadamente los desequilibrios de la economía española, es preciso ofrecer algunos datos que nos sirvan para conocer la situación de partida de nuestro país en el período anterior a la actual crisis económica. En particular, es importante destacar la evolución de tres magnitudes económicas centrales: crecimiento, empleo y productividad laboral. Con respecto al crecimiento, el producto interior bruto creció en el periodo 1995-2007 a una tasa media anual del 3% —mayor, en más de un punto porcentual, a la media de la Unión Europea<sup>1</sup>—. Con respecto al empleo, las diferencias con respecto a los países de nuestro entorno son mucho más significativas: el empleo creció a un promedio de 3,1 puntos porcentuales —comparado con 0,8 en la UE y 1,3 en EEUU—. De hecho, en España se generaron más de 7 millones de empleos netos en estos 12 años. Esta creación de empleo se debió a la llegada masiva de inmigrantes, así como al aumento de la participación laboral de la mujer, que aumentaron la población activa de nuestro país de modo espectacular. Este incremento en activos, junto a la pujanza de la demanda interna y al sobre-dimensionamiento del sector de la construcción provocó una elevada creación neta de empleos. Sin embargo, no se puede perder de vista la evolución de la tercera macro magnitud mencionada, la productividad laboral. Durante estos años de bonanza, la productividad laboral agregada de nuestro país se mantuvo estable, lo cual choca con el espectacular cambio tecnológico vivido en los países desarrollados y que provocó que los países de nuestro entorno experimentaran incrementos permanentes en la productividad laboral anual. Y la razón es de sobra conocida: España se ha especializado en sectores muy intensivos en mano de obra poco cualificada, y que generan poco valor añadido porque su inversión en I+D+i es muy escasa.

---

<sup>1</sup> Más detalles en Dolado *et al.* (2010a, 2010b y 2010c).

Éste es uno de los desequilibrios claros a los que se enfrenta nuestra economía y que hay que abordar para salir de la crisis. Sin embargo, no es el único: durante los años de bonanza económica, España ha tenido sistemáticamente un diferencial de inflación positivo en relación a los países de nuestro entorno, lo que ha provocado una creciente pérdida de competitividad, cuyo claro reflejo es la existencia de un déficit por cuenta corriente del 10% del PIB, porcentaje sólo superado por EEUU, y muy superior a la media de los países europeos. Por tanto, ya antes de la crisis, la economía española era poco competitiva y su mano de obra poco productiva relativamente a los países de nuestro entorno.

¿Qué cambios provoca la crisis económica que estalla a mediados de 2007? Si bien los dos desequilibrios mencionados eran los más importantes a los que nuestro país se enfrentaba en el período previo a la crisis, las políticas fiscales expansivas llevadas a cabo en 2008 y 2009 arrastran a nuestro país de una holgada situación presupuestaria a un déficit de las cuentas públicas del 11,5% del PIB en el primer trimestre de 2010, uno de los más altos de los países de nuestro entorno.

Pero el desequilibrio por excelencia que la crisis ha provocado es un incremento en la tasa de paro de 10 puntos porcentuales en dos años, lo que eleva ésta al 20% de la población activa a comienzos de 2010. La crisis ha destruido más de dos millones de empleos netos en dos años, destrucción muy superior a la de los países de nuestro entorno, incluso a aquellos que han sufrido tasas de disminución del PIB muy superiores a la nuestra. Este es, de hecho, uno de los diferenciales más importantes, que no el único, de nuestro país con relación al resto: la volatilidad en el empleo es excesiva, se crea mucho empleo en los períodos de bonanza y se destruye mucho empleo en los períodos de recesión. Pero además no olvidemos el tipo de empleo que se ha creado en los tiempos de bonanza: empleo poco cualificado que añade escaso valor añadido.

Y esta peculiaridad de la economía española se debe fundamentalmente a la existencia de una regulación laboral que provoca la segmentación del mercado de trabajo en dos tipos de trabajadores: aquellos con contratos temporales, que entran y salen constantemente del mercado de trabajo por los bajos costes que su despido provoca, y aquellos con contratos indefinidos, que se encuentran fuertemente protegidos en su empleo por los elevados costes que su despido provocaría.

Merece la pena detenerse siquiera un momento en quienes son unos y otros porque de alguna forma estos dos colectivos marcan una brecha generacional: los trabajadores con contratos temporales son jóvenes en su mayoría (menores de 35 años), mientras que los trabajadores con contratos indefinidos tienen una media de edad mucho más elevada (45-50 años), con una antigüedad media de más de 7 años en la misma empresa. El horizonte laboral temporal de unos y otros es muy diferente, y las condiciones laborales a las que se enfrentan, junto a la protección sindical, es también muy dispar. De hecho, esta co-existencia de dos generaciones de trabajadores es posiblemente una de las razones por la que se está observando un grado de resistencia tan importante a una reforma laboral integral por parte de algunos agentes sociales, en particular por parte de los sindicatos, quienes claramente defienden los intereses laborales del votante mediano a quien representan, que es el trabajador de 45-50 años con contrato indefinido y una antigüedad en la empresa muy elevada (el “insider”)<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Para más detalles, véase De la Rica (2010).

La existencia de esta dualidad en el mercado de trabajo provoca que cualquier ajuste por necesidades de la demanda recaiga casi exclusivamente en la contratación y/o despido de los trabajadores con contratos temporales. Todo el ajuste se realiza en términos de cantidades de empleo (temporal o autónomo). Además, la rigidez de la negociación colectiva, cuya estructura y contenidos ha variado muy poco en los últimos 25 años, impide que las variaciones en la demanda puedan acordarse en términos de ajustes salariales y/o en las horas trabajadas, dada la dificultad de aplicación de cláusulas de descuelgue por parte de las empresas.

Las consecuencias de esta dualidad laboral son inmediatas: existe un segmento de la población, el más joven, que suponía al comienzo de la recesión un tercio de la población activa, que se enfrenta a continuas entradas y salidas del mercado de trabajo con contratos de muy corto plazo en la mayoría de los casos. En términos salariales, además, se enfrentan a una penalización salarial superior al 15% con respecto a trabajadores similares en términos de capital humano pero que tienen contratos indefinidos<sup>3</sup>. Pero al margen de los efectos negativos que la inestabilidad laboral genera en los trabajadores, existe una consecuencia a largo plazo aún más negativa: las empresas, quienes consideran a estos trabajadores como los «outsiders» de la empresa, no invierten en su formación, lo que les impide progresar en términos de capital humano (y por tanto en términos de productividad laboral) en un mundo laboral cada vez más especializado y competitivo. De hecho, es fundamental diseñar una reforma que mejore los incentivos a la formación y que contribuya a corregir las ineficiencias en la adquisición de capital humano provocadas por la legislación y políticas laborales actuales<sup>4</sup>.

## 2. La necesidad de una reforma laboral: los ejes de la misma

Ante la perspectiva de la crisis y del desequilibrio más importante que ésta había generado el aumento de 10 puntos porcentuales en el desempleo, un grupo de académicos propusimos a finales de 2008 una propuesta de reforma laboral que permitiera combinar políticas de empleo y regulación laboral que facilite y no dificulte la adaptación del mercado laboral a los cambios socio-económicos. La propuesta trataba de facilitar la salida de la crisis, promoviendo la creación de empleo en un contexto más sostenible en términos de crecimiento económico. Si bien desde el primer momento los políticos y analistas diagnosticaron que era necesario un «cambio de modelo productivo», no todos coincidían en que este cambio de modelo debía venir necesariamente acompañado de una reforma laboral integral.

Por fortuna, a estas alturas no parece necesario argumentar la necesidad de una reforma laboral que acompañe el cambio en el modelo productivo. El Gobierno, en un documento que presentó a los agentes sociales en febrero de 2010, mostraba un cambio radical en el diagnóstico de los problemas. De hecho, en este documento se destaca la dualidad como uno de los problemas estructurales más graves de nuestra economía, se menciona que la contratación estable debe ser el elemento central del nuevo modelo de crecimiento económico, se acepta que las reformas anteriores no han resultado eficaces para disminuir la dualidad labo-

<sup>3</sup> Para más detalles, véase Felgueroso y Jiménez (2010).

<sup>4</sup> Todos los detalles sobre esta propuesta laboral, así como los promotores y firmantes de la misma pueden consultarse en: <http://www.crisis09.es/propuesta/>

ral en nuestro país, y se reconoce que son los jóvenes quienes están sufriendo especialmente las consecuencias de esta regulación laboral.

Sin embargo, no debe perderse de vista que los dos ejes fundamentales sobre los que debe girar una reforma laboral integral en nuestro país son los siguientes:

El primero de ellos es el de conseguir un aumento notable a medio y largo plazo en la productividad laboral de los trabajadores. Si se piensa en términos de un nuevo modelo productivo debe pensarse necesariamente en unas nuevas relaciones contractuales, con contratos que lleven asociados una estabilidad mayor en los empleos que permitan un mayor crecimiento de la productividad laboral de nuestros trabajadores. Pero este cambio en las relaciones contractuales, siendo necesario, no sería suficiente si no se acompaña de otras medidas que permitan este crecimiento en la productividad laboral.

El segundo eje sobre el que debe girar una reforma laboral es la flexibilización en las condiciones laborales pactadas en negociación colectiva: en la actualidad, los convenios colectivos imponen unas rigideces difíciles de cumplir en momentos económicos adversos, donde el descenso en la demanda provoca un descenso en la producción que hace necesario el ajuste interno —flexibilidad interna, de modo que puedan modificarse las horas trabajadas y/o el salario para adaptarse temporalmente a las recesiones.

### 3. La reforma laboral: detalle de la propuesta

A continuación, se detalla cada uno de los aspectos que constituyen la propuesta de reforma laboral que un grupo de académicos elaboramos a finales de 2008<sup>5</sup>. Debe entenderse la reforma como un todo que tenga en cuenta todos los cambios que proponemos de modo conjunto y simultáneo, dado que todos los aspectos son complementarios para poder abarcar una reforma laboral integral, que es lo que nuestro país necesita en estos momentos.

1. *Para acabar con la dualidad laboral* es preciso simplificar el actual menú de contratos de trabajo con indemnizaciones por despido muy diferentes. Salvo por el contrato de interinidad, para la sustitución de trabajadores en baja temporal, el resto de contratos temporales debe desaparecer. Simultáneamente, se debe introducir un contrato indefinido para todas las *nuevas contrataciones*, con una indemnización por año de servicio creciente con la antigüedad y manteniendo la tutela judicial para los despidos por razones discriminatorias.

Así, los trabajadores contarían con un contrato indefinido desde el principio de la relación laboral, mientras que los empresarios no se enfrentarían con la enorme brecha existente entre el bajo nivel de la indemnización de los contratos temporales (8 días de salario por año y en algunos casos incluso nada) y el alto nivel de los contratos indefinidos actuales, que es lo que induce a la excesiva rotación. En consecuencia, este contrato ayudaría también a reducir la desigualdad, pues favorecería especialmente a los trabajadores jóvenes y a las mujeres, que son los más afectados por la excesiva rotación laboral.

Al elegir el nivel de la indemnización es importante evitar un aumento de los costes laborales medios con respecto a la situación actual. A título de ejemplo, se podría empezar con una indemnización de 10 días de salario para el primer año y aumentarla en 2 días hasta

<sup>5</sup> Todos los detalles sobre esta propuesta laboral, así como los promotores y firmantes de la misma pueden consultarse en: <http://www.crisis09.es/propuesta/>

alcanzar un máximo de 30 días de salario por año de antigüedad. Este último valor es inferior al nivel actual más común para los despidos improcedentes (45 días), que como se deriva de los *rankings* elaborados por el Banco Mundial o la OCDE es de los más altos del mundo, y situaría a España en niveles cercanos a la media europea.

2. *Para mejorar la protección de los parados*, el gasto en prestaciones por desempleo debe seguir creciendo mientras persista la situación de crisis y seguramente será conveniente alargar la duración de las prestaciones. Pero esta medida debería tener carácter transitorio y revertirse cuando la situación económica mejore. En una perspectiva de medio plazo, para elevar la protección sin desincentivar la búsqueda de empleo, es preferible aumentar el nivel de las prestaciones durante los primeros meses de paro que alargar su duración. También se deben revisar los topes máximos para la cuantía de las prestaciones, pues al ser relativamente bajos impiden hacer frente a decisiones de consumo ya comprometidas y a la vez implican un perfil que reduce los incentivos para la búsqueda de trabajo. En cuanto a las cotizaciones que financian las prestaciones, puede resultar beneficioso que una parte se acumule en un fondo de ahorro al que el trabajador tenga acceso en caso de quedar parado, para financiar sus actividades de formación o, si lo desea, para acumularlo en un fondo de pensiones de jubilación. Por último, se podría premiar la buena gestión de recursos humanos reduciendo las cotizaciones sociales a las empresas que lleven a cabo menos despidos y/o penalizando a las que despidan más.

3. *Para modernizar la negociación colectiva*, los agentes sociales firmaron un Acuerdo Interconfederal en 1997, en el que reconocían los problemas de excesiva centralización y descoordinación del sistema actual. Sin embargo, tras doce años no ha habido ningún avance. Por tanto, la estructura de los convenios sigue dificultando la adaptación de las condiciones de trabajo en las empresas a las necesidades productivas de cada momento y no favorece los aumentos de la productividad. Sin cambios en la regulación que sustenta esa falta de avances no será posible resolver las deficiencias de la negociación colectiva. En este sentido, una medida a considerar es que los acuerdos de empresa, ya sean convenios de empresa u otros acuerdos que se alcancen entre los empresarios y los comités de empresa o los delegados de personal, puedan prevalecer sobre los convenios de ámbito superior. Con la regulación actual, acuerdos como los que han alcanzado algunas grandes empresas para mantener el empleo solo son posibles bajo condiciones muy restrictivas.

4. *Para aumentar la eficacia de las políticas de empleo*, es necesario orientarlas hacia determinados colectivos y mejorar su gestión. Las políticas activas se deben concentrar en los trabajadores con menor cualificación, que son los que sufren los periodos más largos de desempleo, a fin de evitar el paro de larga duración. Y su gestión debe coordinarse con la protección por desempleo. Tanto la provisión de las actividades de inserción y formación como su financiación deben tener en cuenta la situación particular de cada trabajador parado y generar las oportunidades e incentivos para elevar la salida del paro al empleo. A este respecto, se debe llevar a cabo de forma rutinaria una evaluación rigurosa de las actividades realizadas en este campo, hoy inexistente. Dicha evaluación debe ayudar a mejorar su diseño y orientar la asignación de recursos hacia aquellos programas, agencias y empleados públicos que muestren los mejores resultados. También debe ampliarse la oferta de estas actividades,

permitiendo que empresas de intermediación laboral y agencias privadas adecuadamente acreditadas puedan colaborar con las agencias públicas en su provisión y gestión, proporcionando así mayores oportunidades de elección de los trabajadores.

#### **4. Líneas de actuación para una posible reforma propuestas por el Gobierno en Febrero de 2010 y su valoración crítica**

En Febrero de 2010, un año y cuatro meses después de que se hiciera pública nuestra propuesta, el Gobierno presentó un documento a los agentes sociales que mostraba un cambio radical en el diagnóstico de los problemas. De hecho, y como ya se ha mencionado anteriormente, el Gobierno destaca la dualidad como uno de los problemas estructurales más graves de nuestra economía, y se menciona que la contratación estable debe ser el elemento central del nuevo modelo de crecimiento económico. Este documento presenta unas líneas de actuación para la posible reforma del mercado de trabajo con la intención de que se discutieran en la mesa del diálogo social.

Merece la pena detenerse en los términos centrales de algunas de estas líneas de actuación, a la vez que expresar una valoración crítica de las mismas que ayude a entender el por qué de la conveniencia o no de las mismas<sup>6</sup>:

##### *4.1. Actuaciones para reducir la dualidad y la temporalidad del mercado laboral*

El Gobierno reconoce que la dualidad entre trabajadores fijos y temporales constituye el problema estructural más grave de nuestro mercado de trabajo, que ha generado una segmentación que, por otra parte, incide de manera especial en los trabajadores más jóvenes y, con carácter más general, en aquéllos con menor nivel de cualificación profesional.

Proponen situar a la contratación estable como elemento central del nuevo modelo de crecimiento económico y del sistema de relaciones laborales. Una contratación estable y de calidad que permita la formación y la cualificación de los trabajadores, la implicación de éstos en el proyecto empresarial y mayores niveles de seguridad y salud en el trabajo.

Para este fin, las líneas de actuación que baraja el Gobierno son las siguientes:

- Corregir la temporalidad injustificada mediante medidas de reforma de nuestro ordenamiento jurídico que contribuyan al objetivo señalado. Entre estas, se señalan: (i) reforzar los mecanismos para evitar el encadenamiento de contratos temporales y la rotación laboral de trabajadores en puestos de trabajo dentro de la misma empresa; (ii) plantearse la adopción de medidas que lleven a cierta asunción directa de este coste diferencial por las empresas que recurran más a la contratación temporal; y (iii) la programación de campañas sistemáticas por parte de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para controlar la contratación temporal injustificada o realizada en fraude de ley, es otra línea obligada de actuación.
- Fomentar el contrato de fomento de la contratación indefinida. Estos contratos han pasado de representar más de un tercio del total de contratos indefinidos en los años 2006 y 2007 a representar escasamente un 17% del total en el último año. Esta reflexión

<sup>6</sup> Todos los detalles sobre esta propuesta laboral, así como los promotores y firmantes de la misma pueden consultarse en: <http://www.crisis09.es/propuesta/>

- debería conducir a examinar las posibilidades de ampliar la utilización por las empresas de esta modalidad contractual.
- Reflexionar sobre si no resultaría más eficiente para el funcionamiento de nuestro mercado de trabajo, reforzar y racionalizar, como señala la letra del Estatuto de los Trabajadores, el principio de causalidad del despido mediante una más clara distinción entre despidos disciplinarios y despidos económicos y, particularmente, la diferenciación entre el carácter procedente e improcedente de estos últimos. De hecho, el creciente recurso al despido que se reconoce por las empresas como improcedente ha provocado el efecto de descausalizar y, por ello, facilitar un buen número de despidos y, a cambio, ha hecho un lugar común en el debate público que 45 días por año de servicio sea el coste ordinario de la indemnización por finalización de la relación laboral en nuestro país, cuando la legislación vigente establece que esta cuantía tan sólo es de aplicación a los despidos o extinciones laborales de carácter injustificado.
  - El Gobierno considera útil y posible una reforma de la regulación sustantiva del contrato a tiempo parcial, que establezca la diferenciación de dos modalidades de este contrato: una primera que facilite la conciliación de la vida laboral y familiar mediante la fijación de un horario de trabajo fijo y estable y una segunda que, de manera más simple que la actual, permita flexibilidad en la organización de la jornada para favorecer la adaptabilidad de las empresas a las variaciones del proceso productivo y reducir la temporalidad.

### 4.1.1. Valoración crítica

a) Con este enfoque el Gobierno rehúsa plantear la cuestión fundamental que está en el fondo del actual ordenamiento jurídico de las modalidades de contratación, como es la racionalidad y la justificación de la temporalidad. En primer lugar, el mercado de trabajo puede ser dual «con más o con menos temporalidad» o no dual, pero no tiene sentido abogar por una «reducción de la dualidad». Por encima de cierto umbral de la tasa de temporalidad, relativamente baja y limitada a actividades auténticamente temporales, el mercado es dual. Acabar con la dualidad debería ser el objetivo prioritario de cualquier reforma. Difícilmente se puede reflexionar sobre la justificación de la temporalidad si no se explicitan claramente los motivos por los que es necesario mantener la dualidad de la contratación. En la práctica, pese a la introducción de diversas modificaciones jurídicas de la causalidad en el uso de los contratos temporales desde su liberalización en 1984, la principal función que cumple la temporalidad es proporcionar flexibilidad a las empresas para los ajustes de plantilla. También facilitar cierta movilidad geográfica y funcional que, bajo la regulación actual del contrato indefinido, es muy limitada. Esta forma de proporcionar flexibilidad tiene costes económicos evidentes, en especial por sus efectos negativos sobre la productividad, además de resultar socialmente injusta, al afectar en mucha mayor medida a determinados grupos de trabajadores (jóvenes, mujeres, inmigrantes, con menor cualificación, etc.).

b) La ampliación del contrato de fomento resultará mucho menos eficaz para incentivar la contratación indefinida que la implantación de un contrato único con indemnizaciones crecientes con la antigüedad, complementado con un sistema de cotizaciones *bonus-malus*.



Además, la intención de incentivar el uso del contrato indefinido de fomento del empleo plantea dificultades evidentes. Las principales razones por las cuales no se ha utilizado son:

En primer lugar, las restricciones sobre el tipo de trabajadores a quienes se pueden contratar con dicho contrato, como las condiciones que tienen que cumplir las empresas que lo utilizan.

En segundo lugar, aunque las indemnizaciones por despido improcedente por razones objetivas son más bajas que las del contrato indefinido ordinario, las correspondientes a los despidos disciplinarios son iguales (45 días de salario por año trabajado).

En tercer lugar, tras una modificación legal introducida en 2006, a los despidos objetivos improcedentes de trabajadores con contrato indefinido de fomento del empleo se les aplica, al igual que a los despidos disciplinarios improcedentes, la ley 45/2002, que permite reconocer la improcedencia del despido mediante la consignación de la cantidad de la indemnización correspondiente. No obstante, los requisitos formales de los despidos por causas objetivas son los mismos que bajo el contrato indefinido ordinario. Dado que: (a) el cumplimiento o no de estos requisitos formales puede constituir la base de un conflicto judicial, (b) los tribunales de lo social no siempre interpretan estos requisitos de la misma forma y (c) el resultado en caso de una sentencia en contra del cumplimiento de tales requisitos es la nulidad del despido, la inseguridad jurídica a la que se enfrentan las empresas en la rescisión de los contratos indefinidos de fomento del empleo es elevada y, en cualquier caso, similar a la de los contratos indefinidos ordinarios.

De hecho, mientras subsista el tercer problema mencionado, la ampliación de los colectivos que pueden ser contratados con el contrato indefinido de fomento del empleo difícilmente va a ser efectiva para reducir la temporalidad. Si el principal problema es que los procedimientos formales que regulan los despidos por causas objetivas desincentivan su uso «ya sea en la modalidad de contratación indefinida ordinaria o en la de fomento del empleo», el principal objetivo debería ser solucionar este problema. Así se permitiría que las empresas puedan ajustar el tamaño y la organización de sus plantillas de una manera favorable para el crecimiento de la productividad, al tiempo que se protege adecuadamente a los trabajadores despedidos. En la situación actual, en que la no renovación de los contratos temporales y los despidos disciplinarios improcedentes constituyen la inmensa mayoría de estos ajustes, no se consigue ni una cosa ni la otra<sup>7</sup>.

c) En cuanto a la mejora de la regulación del contrato a tiempo parcial, cabe recordar que éste ha sido un tema recurrente en el proceso de diálogo social, sin que los interlocutores sociales lo hayan resuelto satisfactoriamente en ningún momento. La propuesta del Gobierno en esta línea está muy poco definida y no señala cómo se debería abordar la reforma. Además, incluso si se consiguiera la mejora en esta ocasión, hay que tener en cuenta otras consideraciones: en primer lugar, un mayor uso del contrato a tiempo parcial no se traduce necesariamente en una disminución del paro. La idea de que reduciendo el número de horas de trabajo *per capita* se puede aumentar el empleo es una de las versiones más habituales de la falacia de la cantidad fija de trabajo. Por otra parte, convertir el empleo a tiempo parcial

---

<sup>7</sup> Para más detalles, véase Bentolila y Jansen (2010).



en una forma mayoritaria de participación en el mercado de trabajo tiene implicaciones no necesariamente deseables sobre determinados grupos de población, como el de las mujeres, más proclives a ser contratadas a tiempo parcial con independencia de sus preferencias al respecto. Además, mientras no se resuelva la dualidad del mercado de trabajo y la incidencia de los contratos temporales siga siendo alta, las empresas seguirán utilizando los contratos temporales con mucha mayor intensidad que los contratos indefinidos a tiempo parcial.

### 4.2. Actuaciones para favorecer el empleo de los jóvenes

El Gobierno considera ineludible articular un programa específico de empleo para jóvenes, en concertación con las Comunidades Autónomas y en línea con lo realizado en otros países europeos. Se trataría de mejorar de forma significativa la empleabilidad y la capacidad de integración y promoción profesional de los jóvenes en el mercado de trabajo a través de políticas activas de empleo, fundamentalmente basadas en la formación.

El programa extraordinario de empleo para jóvenes debería tener como primer objetivo reducir de forma significativa el desempleo de los mismos, y debería dirigirse, por un lado, a mejorar su formación para las necesidades del sistema productivo y del mercado de trabajo y facilitar la transición de la educación al empleo y, por otro lado, a mejorar su empleabilidad a través de más y mejores políticas activas de empleo.

El programa estaría preferentemente dirigido a jóvenes entre 16 y 24 años que carezcan de cualquier título educativo o profesional, en la medida en que se trata del colectivo más fuertemente afectado por el desempleo, y se instrumentaría mediante convenios de colaboración entre el Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas, basados en fórmulas de cofinanciación entre ambas Administraciones.

Junto a ello, se favorecerá una mayor utilización de los contratos para la formación por las empresas y los trabajadores, una modalidad contractual que tiene por objeto precisamente la adquisición de la formación teórica y práctica necesaria para el desempeño adecuado de un oficio o de un puesto de trabajo y que puede ser un buen instrumento para la mejora de la empleabilidad de nuestros jóvenes en esta coyuntura. Por un lado, se mejorará la protección social en este tipo de contratos a través de la inclusión en los mismos de la contingencia por desempleo de los trabajadores. Además, se eximirá del coste y de la impartición de la formación teórica en los contratos para la formación a las empresas de hasta 50 trabajadores.

#### 4.2.1. Valoración crítica

Los programas para favorecer el empleo de los jóvenes no funcionarán por sí solos. Sin una mejora de la eficacia de los Servicios Públicos de Empleo y de la coordinación de las actuaciones de las distintas Administraciones Públicas en este campo, resulta dudoso que este tipo de programas, por sí solos, puedan mejorar las oportunidades de empleo de los jóvenes de bajo nivel educativo. Por otra parte, el problema de la baja cualificación de los jóvenes debería abordarse y resolverse en el seno del sistema educativo reglado. Pero éste ha de ser reformado a su vez, pues muestra indicadores (de abandono escolar, calidad de la educación, etc.) cada vez más preocupantes.

En lo que se refiere a la mejora de la empleabilidad de los jóvenes de baja cualificación, sería más eficaz plantearse una reforma de la formación profesional reglada que diera mayor importancia a la realización de prácticas en las empresas. Una apuesta decisiva por una formación profesional dual, en línea con la experiencia alemana, que combine simultáneamente la formación reglada en las escuelas con la experiencia laboral en las empresas, resultaría mucho más eficaz que una nueva modificación de los contratos formativos. Esta medida, sin embargo, tampoco ha sido contemplada en el Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible.

#### *4.3. Actuaciones para el refuerzo de los Servicios Públicos de Empleo y la mejora general de la intermediación laboral*

El Gobierno advierte de la necesidad de dar un nuevo impulso a la modernización de los Servicios Públicos de Empleo, en concertación con las Comunidades Autónomas, lo cual se traduce en el desarrollo de diferentes actuaciones. Preservando la centralidad de los Servicios Públicos de Empleo en el Sistema Nacional de Empleo, debe fomentarse la mejora de la empleabilidad de los trabajadores desempleados mediante la realización por los mismos de itinerarios individuales de inserción laboral. Además, debería avanzarse en la eficacia y la eficiencia de los Servicios Públicos de Empleo en la intermediación y en la recolocación de las personas desempleadas, en especial de los grupos más desfavorecidos, poniendo el énfasis para ello, básicamente, en cuestiones como ofrecer una atención personalizada.

Sobre la posibilidad de dar entrada en la intermediación laboral a las agencias privadas con ánimo de lucro, el Gobierno entiende que debería condicionarse sobre la base de los siguientes principios: mantener la consideración como servicio público del servicio de intermediación laboral; la necesidad de que las agencias privadas dispongan de una autorización del Servicio Público de Empleo competente para su ámbito territorial; la realización de un Convenio de Colaboración entre los Servicios Públicos de Empleo y las agencias privadas para que éstas puedan ser consideradas Entidades Colaboradoras de los Servicios Públicos de Empleo; el establecimiento de todas las garantías necesarias para asegurar el respeto a la intimidad y dignidad de los trabajadores en el tratamiento de sus datos por las agencias privadas y la gratuidad de estas actividades para los trabajadores; la exigencia de que al menos un porcentaje de su actividad y de las colocaciones efectivamente realizadas sean para colectivos de trabajadores con especiales dificultades de acceso al empleo. En todo caso, la autorización y actividad de las empresas de trabajo temporal se seguirá limitando a lo establecido en su regulación específica, es decir, la puesta a disposición de las empresas de trabajadores con carácter temporal.

##### *4.3.1. Valoración crítica*

La colaboración de los sectores público y privado no debería limitarse a la intermediación laboral, también es importante que se amplíe a la formación a empleados y parados. Al igual que en el caso del Programa para el Empleo de los Jóvenes, ésta es una línea de actuación que no debe producir, en principio, muchas objeciones por los interlocutores sociales. También como en ese caso, resulta dudoso que el resultado sea un avance notable. El principal instrumento para mejorar la eficacia de los programas de formación y de intermediación

laboral es la evaluación rigurosa de sus efectos y el subsiguiente diseño de tales programas en función de los resultados de dicha evaluación. Sin embargo, como en procesos anteriores de reforma de los Servicios Públicos de Empleo, se ha considerado innecesario introducir mecanismos de evaluación de las políticas activas como parte fundamental de su diseño.

Por otra parte, la participación del sector privado se limita a la intermediación laboral, no contemplando la posibilidad de que también pueda contribuir a la mejora de la formación continua y ocupacional, cuya gestión permanecerá monopolizada por los agentes sociales y los Servicios Públicos de Empleo. La adquisición de una formación profesional no reglada ajustada a las necesidades de los trabajadores y las empresas sigue siendo uno de los grandes retos de nuestro mercado de trabajo. El documento no contiene, sin embargo, ninguna propuesta al respecto. En este sentido, también es necesaria una adaptación del sistema de prestaciones por desempleo con una mayor vinculación a las necesidades de reciclaje y formación de los trabajadores. Esta adaptación debería complementarse con otras medidas, como la creación de cuentas individuales para la formación.

#### *4.4. Actuaciones para revisar la actual política de bonificaciones a la contratación*

En opinión del Gobierno, el sistema de bonificaciones, pese a su aspiración inicial de realizar una mejor selección de los colectivos beneficiarios, ha conducido *de facto* a que la práctica totalidad de los colectivos puedan ser susceptibles de bonificación. Incluso el único colectivo que carece de bonificaciones específicas, los hombres entre 31 y 44 años, también se bonifica actualmente, aunque sea indirectamente, con las nuevas bonificaciones por contratación de parados con responsabilidades familiares y de parados con prestaciones por desempleo.

Al ser prácticamente universal, el sistema no favorece adecuadamente la empleabilidad de los colectivos con mayores dificultades de incorporación al empleo, lo que determina que el sistema presente un importante peso muerto o efecto ganga (existieran o no las bonificaciones, la contratación se realizaría igualmente) que afecta negativamente a su eficacia. Es preciso además, tener en cuenta que el actual contexto de restricciones presupuestarias obliga a un diseño más eficiente del sistema de bonificaciones.

Por ello, el Gobierno manifiesta su disposición a evaluar conjuntamente con los interlocutores sociales el actual sistema de bonificaciones a la contratación, estudiando, a la vista de la evidencia anterior, si resulta necesario y eficiente el mantenimiento de una política de bonificaciones a la contratación y, en su caso, la conveniencia de concentrar las nuevas bonificaciones a la contratación.

##### *4.4.1. Valoración crítica*

Si se reconoce que las bonificaciones a la contratación han sido poco eficaces para fomentar la estabilidad laboral, no se debe recaer en el error de concentrarlas en colectivos específicos, en particular, en los jóvenes. La teoría y la evidencia empírica sobre los efectos de las bonificaciones a la contratación son bien conocidas. En función de su diseño y de los colectivos cubiertos, los efectos de peso muerto y de sustitución pueden ser mayores o menores, pero tales bonificaciones resultan eficaces para incentivar la creación de empleo en

pocos casos. En el caso español, al estar concentradas en la contratación indefinida, las bonificaciones han acabado teniendo un efecto indeseable, pues incentivan la rotación laboral. En efecto, muchas empresas recurren a la contratación temporal para, seguidamente, convertir los contratos temporales en indefinidos «a fin de recibir las bonificaciones» y rescindir éstos en cuanto la duración de las mismas expira<sup>8</sup>. Como resultado, en lugar de instrumentos que hagan que las empresas internalicen el coste de los despidos y de la rotación laboral, como sería deseable, las bonificaciones han contribuido justo a lo contrario.

Por otra parte, concentrar las bonificaciones y subvenciones en planes de empleo juvenil también podría tener un efecto indeseable al incentivar el abandono escolar a través de una mayor oferta de empleos para los jóvenes.

#### *4.5. Actuaciones para modernizar la negociación colectiva y favorecer la flexibilidad interna en las empresas*

El Gobierno detecta deficiencias en la negociación colectiva en nuestro país, que resume en: (i) la atomización de la negociación colectiva; (ii) la deficiente articulación entre los diferentes niveles de negociación –convenios sectoriales, territoriales y de empresa–; (iii) la falta de cobertura por la negociación colectiva de una parte importante de los trabajadores –entre el 15 y el 25%–; (iv) los insuficientes contenidos de una mayoría de convenios colectivos, que se mantienen centrados casi exclusivamente en los aspectos de salarios y jornada y se ocupan escasamente de otras materias como la contratación o la flexibilidad interna; (vi) la dificultad de extensión de la negociación colectiva a nuevas realidades empresariales y a nuevas formas de organización del trabajo; y (vii) la dificultad de adaptar los convenios colectivos a las circunstancias de las empresas y los trabajadores.

Por otra parte, destaca cómo la crisis económica actual ha puesto claramente de manifiesto que los medios masivamente utilizados por las empresas para obtener flexibilidad y adaptarse a la coyuntura económica son los de flexibilidad externa, particularmente la contratación temporal. Esa opción por la flexibilidad externa, frente a otras posibles medidas de flexibilidad interna, diferencia a España respecto a las prácticas utilizadas en otros países de la Unión Europea y explica en parte por qué el desempleo crece mucho más y mucho más rápido en nuestro país.

El Gobierno aboga por una negociación colectiva en la que se exploren medidas de flexibilidad interna dirigidas a mejorar la adaptabilidad, la movilidad y la productividad laboral que permitan encontrar los equilibrios indispensables entre la flexibilidad y la adaptabilidad requeridas por las empresas y la seguridad y la estabilidad demandadas por los trabajadores.

##### *4.5.1. Valoración crítica*

La reforma de la estructura de la negociación colectiva requiere cambios normativos importantes. La experiencia española demuestra que cuando se dejan en manos de los agentes sociales, nunca se producen cambios reales. Los interlocutores sociales acaban de alcanzar un acuerdo marco para la negociación colectiva durante el periodo 2010-2012. En

---

8 Para más detalles, véase García Pérez (2010).

dicho acuerdo se fijan pautas salariales, manteniéndose la aplicación de cláusulas de revisión salarial al final del periodo. Se repite así una vez más la forma en que los interlocutores sociales han respondido en el pasado a los intentos de modificar la estructura y contenidos de la negociación colectiva. En 1994, tras una reforma profunda del Estatuto de los Trabajadores que permitía abordar dicha modificación y, de nuevo, en 2002 ante un intento del Gobierno, finalmente fallido, de alterar la regulación de la negociación colectiva, la respuesta fue acordar crecimientos salariales menores a cambio de dejar la estructura, la articulación y los contenidos de la negociación colectiva inalterados. Parece sensato esperar que la experiencia se repetirá una vez más y se corroborará nuevamente, que, sin una modificación de la regulación relativa a aspectos como la eficacia general automática de los convenios colectivos y la aplicación de las cláusulas de descuelgue (o la ultra-actividad de los convenios y su articulación), difícilmente se conseguirán convenios colectivos más adaptables a condiciones cambiantes y más proclives a la flexibilidad interna, tal y como pretende el Gobierno.

#### *4.6. Actuaciones para fomentar el uso de la reducción de jornada como instrumento de ajuste temporal de empleo*

El Gobierno aboga por explorar medidas que fomenten el uso de la jornada laboral como medio para aumentar la flexibilidad interna de las empresas para adaptarse a la situación económica.

Esta fórmula se aplica en Alemania (*Kurzarbeit*) y es el modelo de reducción de jornada utilizado para evitar despidos masivos en situaciones de coyuntura económica adversa. Se trataría, por tanto, de profundizar en esa orientación, incorporando coyunturalmente al marco vigente en España elementos inspirados en el modelo aplicado en Alemania que pudieran reforzar o completar las medidas que ya se vienen aplicando en estos momentos para favorecer la reducción del tiempo de trabajo como alternativa a la destrucción de empleo.

En esa dirección, se debería flexibilizar el umbral de jornada reducida que permite el acceso a la protección por desempleo y fijar igualmente un tope máximo a dicha reducción. Por otra parte, debería agilizarse al máximo el procedimiento administrativo para la autorización de la regulación temporal de empleo (suspensiones de los contratos de trabajo o reducciones de jornada) mediante la introducción de un procedimiento más rápido para ERES suspensivos con acuerdo, manteniendo las adecuadas garantías de control. También sería conveniente precisar en la normativa de aplicación que los expedientes de regulación temporal de empleo pueden ser utilizados por empresas de cualquier tamaño y cualquiera que sea el número de trabajadores afectado por la medida.

##### *4.6.1. Valoración crítica*

No es el momento más oportuno para incorporar el modelo alemán de reparto del empleo en España, y no será eficaz con el marco laboral actual.

Aparte de las objeciones bien conocidas por las dificultades de implementación de este tipo de programas, existen serias dudas de que este tipo de iniciativas puedan ser eficaces en una situación como la española, en la que: (a) ya se ha producido un fortísimo ajuste del empleo, (b) es necesario que se avance en una profunda reasignación de empleo, lo que

requiere una dinamización de la creación y destrucción de empresas, y (c) donde los convenios de ámbito superior a la empresa impiden que, en muchas pequeñas y medianas empresas, se acometan planes de reestructuración combinando cambios en la reorganización del trabajo con ajustes temporales del empleo –bien sea mediante reducciones de la jornada, bien de la plantilla–. En otras palabras, aun si este tipo de medidas se hubiera planteado hace dos años, la estructura de la negociación colectiva y la forma en la que se desarrollan las políticas activas (formación, etc.) que se utilizan como complemento de los ajustes coyunturales de la jornada de trabajo, no son iguales en España que en Alemania, por lo que no cabe esperar que produzcan los mismos efectos en ambos mercados de trabajo.

## 5. Resumen y conclusiones

Nos encontramos en un momento muy delicado en la actual crisis económica. Nuestro país necesita una reforma laboral que favorezca el incremento en la productividad laboral de los trabajadores e impulse la flexibilidad interna de las empresas. Sólo así se podrán afrontar los retos que un mundo altamente globalizado y competitivo exige.

Si miramos alrededor, Gobierno y agentes sociales, parece existir cierto consenso en el diagnóstico: un nuevo modelo productivo debe pasar necesariamente por unas relaciones contractuales diferentes, con contratos que acompañen una estabilidad mayor en los empleos y que permitan un mayor crecimiento de la productividad laboral en nuestro país.

Donde no hay consenso, al parecer, es en el posible recorte de las prestaciones de los trabajadores. Los sindicatos temen que una reforma laboral lleve inexorablemente a un recorte en las prestaciones de los trabajadores, y ése parece ser el verdadero «talón de Aquiles» que impide el avance en el consenso. La reforma laboral que necesita nuestro país no puede centrarse únicamente en los costes de despido. Hacerlo significa «aparcar» nuestro problema más acuciante: la falta de crecimiento de la productividad laboral. La reforma del mercado de trabajo tiene que incluir necesariamente medidas que mejoren la capacitación de los trabajadores. Esto pasa necesariamente por combinar elementos como formación continua en el empleo y políticas activas para que los desempleados encuentren el empleo que mejor se adapte a su cualificación en el menor tiempo posible. Estos elementos forman parte de «nuevas prestaciones» que tendrían los trabajadores contratados a partir de la reforma, y que es preciso tener en cuenta.

La reforma laboral que nuestro país necesita debería contemplar, además, un aumento en la flexibilidad de las condiciones laborales. La negociación colectiva actual impide un uso generalizado de cláusulas de descuelgue que permitan a empresas y trabajadores ajustar las necesidades de demanda mediante ajustes en horas trabajadas. Me temo, sin embargo, que este importante aspecto no está ni siquiera sobre la mesa del diálogo.

## 6. Referencias

- Andrés, J. y Doménech, R. (2010), «Cambio de modelo y creación de empleo en España: ¿Podemos permitirnos no reformar el mercado laboral?», Capítulo 1, libro electrónico, FEDEA, disponible en: [www.crisis09.es/propuesta](http://www.crisis09.es/propuesta)
- Bentolila, S. y Jansen, M. (2010), «La viabilidad jurídica del contrato único», capítulo 7, libro electrónico, FEDEA, disponible en: [www.crisis09.es/propuesta](http://www.crisis09.es/propuesta)
- De la Rica, S. (2010), «La penalización salarial de la temporalidad: ¿Qué efecto tiene en las decisiones familia-

## La reforma laboral en España: una propuesta para la creación de empleo sostenible

---

- res?», capítulo 3, libro electrónico, FEDEA, disponible en: [www.crisis09.es/propuesta](http://www.crisis09.es/propuesta)
- Dolado, J.J., Felgueroso, F. y Jansen, M. (2010a), «¿Qué explica la resistencia a las reformas laborales?» capítulo 10, libro electrónico, FEDEA, disponible en: [www.crisis09.es/propuesta](http://www.crisis09.es/propuesta)
- Dolado, J.J., Felgueroso, F. y Jansen, M. (2010b), «La percepción de seguridad del empleo y la demanda de flexibilidad en España» capítulo 11, libro electrónico, FEDEA, disponible en: [www.crisis09.es/propuesta](http://www.crisis09.es/propuesta)
- Dolado, J.J., Felgueroso, F. y Jansen, M. (2010c), «¿Quiénes son los insiders en España?» capítulo 12, , libro electrónico, FEDEA, disponible en: [www.crisis09.es/propuesta](http://www.crisis09.es/propuesta)
- Felgueroso, F. y Jiménez, S. (2010), «Crecimiento sostenible y reforma laboral: ¿Qué va antes, el huevo o la gallina?», capítulo 2, , libro electrónico, FEDEA, disponible en: [www.crisis09.es/propuesta](http://www.crisis09.es/propuesta)
- Fernández D. y Rodríguez Planas, N. (2010), «Por qué no es posible flexibilizar el mercado laboral español a través del contrato a tiempo parcial?», capítulo 9, libro electrónico, FEDEA, disponible en: [www.crisis09.es/propuesta](http://www.crisis09.es/propuesta)
- Fernández-Villaverde, J. y Garicano, L. (2010), «¿Qué papel deben jugar los programas de trabajo reducido en la lucha contra el paro?», capítulo 8, libro electrónico, FEDEA, disponible en: [www.crisis09.es/propuesta](http://www.crisis09.es/propuesta)
- García Pérez, J.I. (2010), «¿Tienen las subvenciones a la contratación los efectos deseados sobre la estabilidad de los empleos?» capítulo 5, libro electrónico, FEDEA, disponible en: [www.crisis09.es/propuesta](http://www.crisis09.es/propuesta)