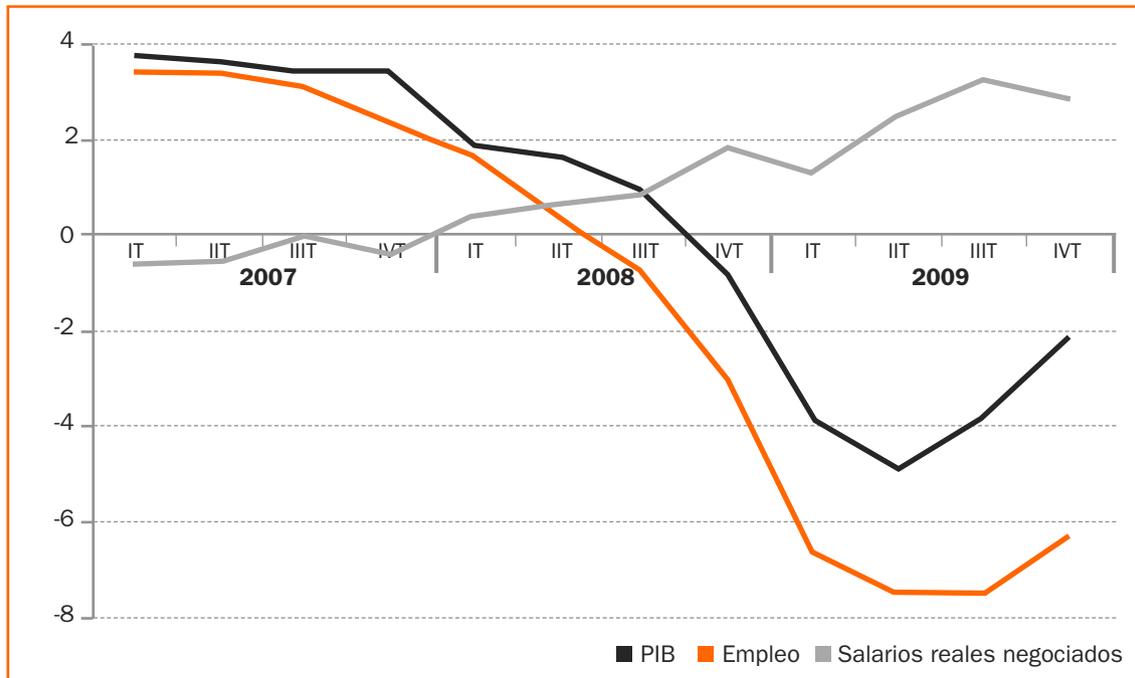


# UNA NECESARIA REFORMA LABORAL

**Valentín Bote Álvarez-Carrasco, profesor de Teoría Económica (UAM)**

## GRÁFICO 1

**Los salarios han subido pese a la intensa destrucción de empleo**



## **Antecedentes: un marco laboral antiguo y heredero de las instituciones del franquismo**

La legislación laboral de un país desempeña un papel clave en la transmisión de los resultados económicos hacia el mercado de trabajo. Una regulación es superior a otra cuando ante un mismo nivel de crecimiento económico permite generar más empleo y da lugar a una mayor reducción del paro o cuando reduce el umbral del crecimiento necesario para crear empleo.

El mercado de trabajo español se encuentra regulado, fundamentalmente, por el marco creado por el Estatuto de los Trabajadores, una norma aprobada en el año 1980 con un gran consenso parlamentario. A pesar de la amplia mayoría que dio su visto bueno al texto, nuestro Estatuto de los Trabajadores, ya desde su nacimiento, se convirtió en una norma susceptible de mejoras sustantivas, puesto que destilaba grandes dosis de intervencionismo administrativo en las relaciones laborales que regulaba. La intervención administrativa estaba presente en casi todos los aspectos de las mismas, ya que –y esto no puede olvidarse– se trataba de una ley que heredaba en lo esencial la normativa laboral del régimen político franquista, que trataba de suplir con un paternalismo intervencionista desafortunado la ausencia de libertades individuales y colectivas, entre ellas la ausencia de libertad sindical.

## **Legislación laboral rígida = malos resultados en el mercado de trabajo**

El que un país tenga una regulación rígida del mercado de trabajo no es una causa que por sí sola justifique la necesidad de una reforma laboral. Es necesario que dichas rigideces tengan un efecto negativo real sobre la economía del país. Es preciso contar con alguna evidencia en este sentido.

Y en el caso de la legislación laboral española es fácil mostrar que ha tenido y tiene unas consecuencias nefastas sobre la evolución del mercado de trabajo

**“En el tercer trimestre de 1976 se encontraban ocupados 12.780.000 trabajadores en nuestro país, mientras que a principios de 1996 la cifra de ocupados era de 12.620.000”**

ESPECIAL  
REFORMA  
LABORAL

en España desde mediados de los años 70. Sería posible indicar multitud de ejemplos de los efectos negativos de las rigideces laborales españolas, pero basta señalar los cuatro siguientes:

**a) Dos décadas sin creación de empleo.** En las dos décadas que transcurrieron entre 1976 y 1996 la economía española experimentó periodos de fuerte crecimiento económico (1986-1990) junto con etapas de crisis y de decrecimiento del PIB –como los años 1981 y 1993–. Pero, en conjunto, en esos veinte años la economía española realizó un significativo avance: se produjo un crecimiento del PIB en términos reales de un 55,6%. Resultaría natural pensar que una expansión del PIB real de la magnitud mencionada debería haberse traducido en crecimientos del empleo en el periodo contemplado, pero este fenómeno tan lógico no se produjo.

De hecho, en el tercer trimestre de 1976 se encontraban ocupados 12.780.000 trabajadores en nuestro país, mientras que a principios de 1996 la cifra de ocupados era de 12.620.000, es decir, 160.000 menos que veinte años atrás. Es cierto que durante esos veinte años la cifra de trabajadores ocupados osciló cíclicamente entre un mínimo de 10.950.000 a mediados de 1985 y un máximo de 13.120.000 en el tercer trimestre de 1991, pero la realidad es que en el conjunto del periodo que transcurrió entre 1976 y el inicio de 1996 no sólo no se había creado un solo empleo neto, sino que, de hecho, se había producido una ligera pérdida de ocupados.

El solo hecho de la petrificación del número de ocupados durante virtualmente dos décadas ya sería un elemento suficiente para pensar que nuestro

## “Los problemas de contar con un marco laboral rígido y anticuado han vuelto a hacerse sentir de manera dramática en la crisis económica actual”

sistema de relaciones laborales tenía problemas profundos de fondo, y que deberían introducirse reformas de calado en el mismo para lograr que el crecimiento económico viniera acompañado de un incremento en la cifra de trabajadores ocupados. Esta postura podría calificarse como el “enfoque reformista”. Otra interpretación en el otro extremo, muy extendida en esa época, era la de aquellos que, pensando que el nivel de empleo alcanzado en España –12.500.000 personas– era “estructural”, creían que ante el crecimiento de la población activa la solución pasaba por el “reparto del trabajo”. Esta última visión llegó a ser tomada en serio por importantes economistas en el espectro ideológico de la izquierda.

**b) Desproporcionada destrucción de empleo durante la crisis actual.** Pero la necesidad de acometer una reforma laboral sustancial quedó diluida durante el largo ciclo expansivo que nuestra economía vivió desde mediados de la década de los 90, en el que la multitud de reformas estructurales en todos los ámbitos de la economía durante los años de gobierno del Partido Popular y el *shock* de oferta de trabajo producido por la inmigración permitieron que, pese a las rigideces laborales, la creación de empleo fuese intensa –se superó la “eterna” cifra de los 12.500.000 ocupados y se alcanzó el nivel de los 20.000.000 a mediados de 2007.

Sin embargo, los problemas de contar con un marco laboral rígido y anticuado han vuelto a hacerse sentir de manera dramática en la crisis económica actual. Según datos de la oficina estadística de la Comisión Europea (Eurostat), desde el verano de 2007 en España se han destruido 1.878.200 empleos, el 72,8% y el 45,5% de todo el empleo perdido en la zona euro y en la UE27, respectiva-

**CUADRO 1****Evolución del empleo desde el inicio de la crisis**

	<b>OCUPADOS</b>		
	<b>2007 III T</b>	<b>2009 IV T</b>	<b>Variación</b>
UE27	217.336.600	213.210.900	-4.125.700
Zona Euro	139.468.800	136.890.100	-2.578.700
<b>España</b>	<b>20.362.500</b>	<b>18.484.300</b>	<b>-1.878.200</b>
Alemania	37.984.500	38.649.400	664.900
Francia	25.679.300	25.399.700	-279.600
Italia	23.031.400	22.542.800	-488.600
Reino Unido	28.597.700	28.163.700	-434.000

Fuente: Eurostat

mente, en el mismo periodo. Ante una crisis de similares proporciones –en términos de caídas del PIB– en los principales Estados miembros de la UE, la magnitud de la destrucción de empleo en España no tiene parangón: desde el verano de 2007 hasta finales de 2009 en la zona euro se destruyeron 2.580.000 empleos, de los que 1.880.000 se perdieron en España. En el mismo periodo las caídas del empleo en Italia, Reino Unido y Francia –tres mercados de trabajo de mayores dimensiones que el español– fueron 3,8; 4,3 y 6,7 veces inferiores a las generadas en España. Y la comparación con Alemania es aún más sugerente, puesto que pese a sufrir una caída del PIB superior a la española durante los más de dos años de crisis, se crearon 664.900 empleos netos en el mismo periodo, frente a la destrucción de casi 1.900.000 empleos en España.

Esta comparación resulta difícil de olvidar, ya que el propio presidente del Gobierno manifestó, optimista, cuando la Comisión Europea publicó sus previsiones de crecimiento el otoño pasado –el 14 de septiembre de 2009–, que de acuerdo

con dicho organismo oficial el PIB español iba a caer menos que en el resto de Europa, y que eso era indicativo de que la crisis en nuestro país era menos intensa que en el resto. Este hecho, precisamente, pone aún más en evidencia la escasa calidad de nuestro entramado laboral, ya que con una caída menor de la economía las cifras de destrucción de empleo son incomparablemente mayores que las que se producen en el mundo occidental, tal y como se ha visto anteriormente.

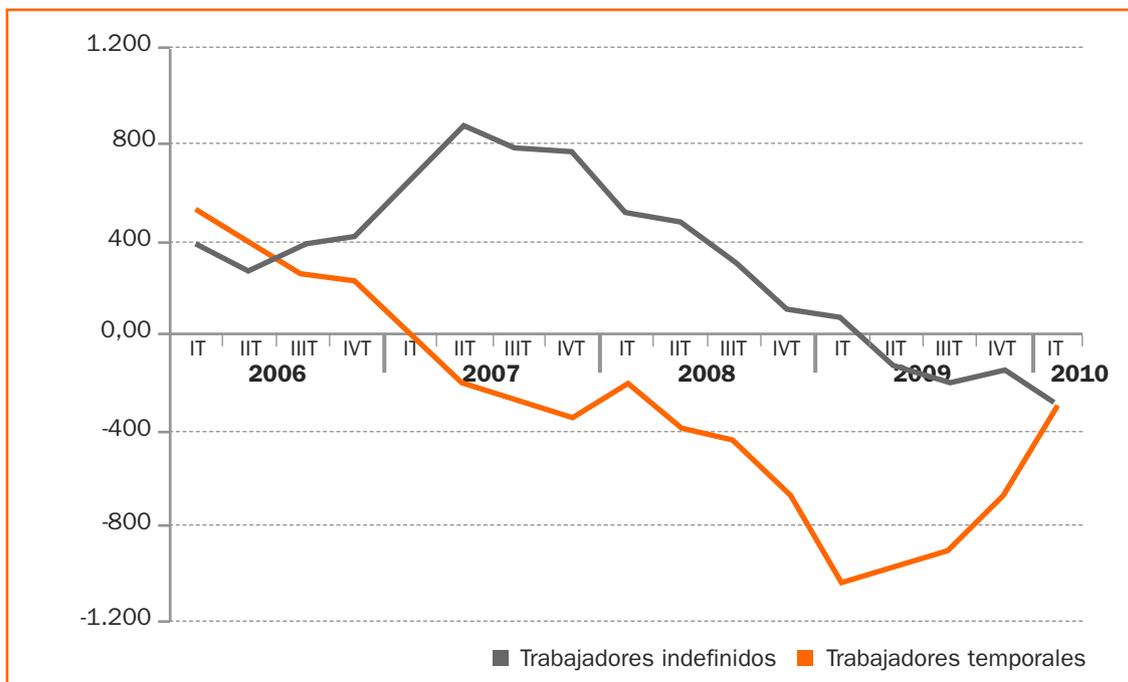
**c) Dualidad y destrucción de empleo temporal.** La intensa destrucción de empleo en España desde el otoño de 2007 ha puesto de manifiesto otra de las consecuencias negativas de nuestro marco laboral: la dualidad materializada en el diferente comportamiento del mercado para aquellos trabajadores con contratos indefinidos frente al que se observa para los trabajadores con contrato temporal.

Como consecuencia de la desaceleración económica en España, en el primer trimestre de 2007 ya se empieza a destruir empleo temporal, pese a que el PIB real todavía crecía a ritmos cercanos al 3,8% interanual. Sólo dos años después, en el primer trimestre de 2009 –cuando la economía española ya llevaba tres trimestres consecutivos con crecimientos negativos del PIB– se empezó a medir una destrucción de empleo indefinido en términos interanuales.

Una destrucción de empleo indefinido que, por otra parte, fue de una magnitud muy inferior a la producida en el caso del empleo temporal. De hecho, en el primer trimestre de 2010 el número de asalariados con contrato indefinido en España (11.530.000) es ligeramente superior al existente en el inicio de la crisis en 2007 (11.480.000), mientras que en el mismo periodo la cifra de asalariados con contrato temporal se ha reducido desde los 5.380.000 hasta los 3.720.000. Pese a que los asalariados con contrato indefinido son mucho más numerosos que los temporales, los primeros parecen no haber sufrido la crisis en términos agregados, mientras que han sido los segundos los que han pagado el ajuste en términos de destrucción de empleo.

**GRÁFICO 2****Evolución del empleo indefinido y temporal durante la crisis**

(Variaciones interanuales. Datos en miles de ocupados)

Fuente: **Bentolila** (2010)

**d) Salarios inmunes a la crisis y el ajuste vía destrucción de empleo.** La dualidad y su consecuencia observada, esto es, el impacto radicalmente diferente en términos de destrucción de empleo entre los trabajadores indefinidos y temporales, tiene otras implicaciones. Una de ellas es que en 2008 y 2009, pese a las intensas caídas del PIB y el empleo en nuestro país, se ha producido un significativo crecimiento en los salarios reales negociados en convenio.

Este hecho sólo puede explicarse a la luz de la baja elasticidad del empleo indefinido ante la evolución del PIB. Al resultar los trabajadores con contrato in-

definido relativamente protegidos frente a la destrucción de empleo, y al centrarse los sindicatos en la defensa de los intereses de estos trabajadores –frente a los asalariados temporales o a los trabajadores desempleados–, se han podido observar simultáneamente fortísimas caídas del PIB –sin precedentes tras la Guerra Civil– con revalorizaciones importantes de los salarios reales en 2009, en el entorno del 3%.

Un mercado de trabajo que no creó empleo neto durante los veinte años posteriores a la consolidación de nuestro actual marco laboral. Un mercado de trabajo que ha destruido empleo en una proporción sin parangón en Europa ante una crisis económica similar. Un mercado de trabajo segmentado y dual, en el que unos trabajadores relativamente protegidos ven crecer sus salarios reales mientras los trabajadores temporales pierden sus empleos por cientos de miles. Todos estos hechos, objetivos y propios de nuestro país, son razones más que suficientes para justificar la necesidad de reformar en profundidad nuestro marco laboral. No se trata de introducir retoques ni mejoras. Se trata de crear un marco laboral nuevo, moderno y adaptado a las realidades económicas contemporáneas. Y esta reforma laboral es urgente.

### **¿Qué hay que cambiar en nuestro mercado de trabajo?**

Este enfoque “reformista”, a la luz de los graves problemas de nuestro mercado laboral, debiera centrar su atención en, al menos, cuatro ejes de actuación:

- Una reforma en profundidad de nuestro sistema de negociación colectiva que dé primacía a la negociación descentralizada al nivel de empresa y que refuerce de manera sustancial los elementos de flexibilidad interna necesarios para evitar pérdidas espurias de competitividad empresarial.
- Una reforma del sistema de contratación que simplifique la maraña de modalidades existentes y haga frente al problema de la dualidad en nuestro mer-

**“No se trata de introducir retoques ni mejoras. Se trata de crear un marco laboral nuevo, moderno y adaptado a las realidades económicas contemporáneas”**

ESPECIAL  
REFORMA  
LABORAL

cado de trabajo, para lo que es preciso afrontar de cara el espinoso tema de los costes del despido.

- En tercer lugar, una reforma del sistema de prestaciones por desempleo que introduzca los incentivos adecuados a la búsqueda de nuevos puestos de trabajo.
- Y, por último, una reforma en profundidad del marco de las políticas activas, para modernizarlas y asignarles el protagonismo que han de tener en el ámbito de la “flexiseguridad”.

Aun asumiendo una reforma en profundidad en los cuatro ejes enunciados, es posible identificar otros terrenos de los que una reforma integral debería “dar cuenta” como, por ejemplo, el freno al absentismo laboral injustificado, las prejubilaciones y sus casi siempre peculiares formas de financiación, o el diseño de incentivos adecuados para estimular la prolongación de la vida laboral. Pero estas cuestiones, todas ellas importantes, pueden quizá no ser tan extraordinariamente urgentes como las enunciadas previamente.

El aceptar la existencia de razones de eficiencia económica que convierten en urgente una reforma del mercado laboral de esta magnitud y el coincidir en lo adecuado de las cuatro líneas de reforma indicadas lleva a la necesidad de ser conscientes de que se afronta, entonces, una reforma integral del marco de relaciones laborales en España que se replantee sus bases. En España ya no hay tiempo para ajustes graduales e indoloros –las cuatro líneas de reforma levantan ampollas en todos los agentes interesados en el marco laboral–, ni para modificaciones parciales y progresivas.

**“La negociación colectiva es una enorme fuente de inflexibilidad en las relaciones laborales, una ‘máquina de destruir empleo’ en nuestro país”**

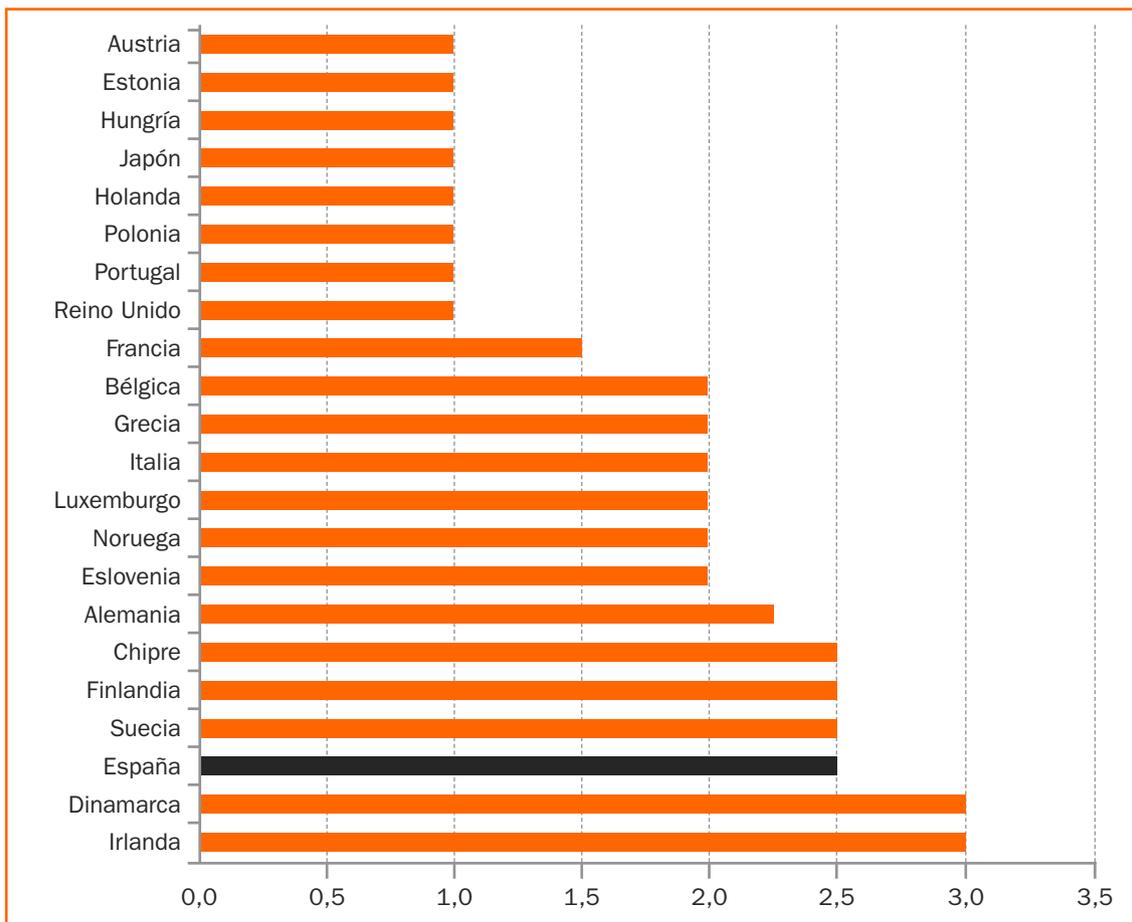
A continuación se realiza un análisis más detallado de cada uno de los cuatro ejes de la reforma laboral, integral y necesaria en España.

## **1. Negociación colectiva y flexibilidad interna**

Todos los expertos nacionales e internacionales apuntan a la negociación colectiva como un terreno en el que la reforma en España es prioritaria, incluso por delante de la de los sistemas de contratación. La negociación colectiva en nuestro país es una enorme fuente de inflexibilidad en las relaciones laborales, lo que ha llevado al extremo esperpéntico de que es más fácil gestionar un despido parcial que un cambio de las condiciones de trabajo en una empresa. La paz social se ha comprado, en muchas ocasiones, a base de hacer más inflexible la normativa estatal a través de la regulación de los convenios. La consecuencia de esta rigidez no puede sorprender: la negociación colectiva se ha convertido, a juicio de muchos expertos, en una “máquina de destruir empleo” en nuestro país.

A continuación se sistematizan las peculiaridades y debilidades de las que adolece nuestro sistema de negociación colectiva desde el momento de su adopción. Con estos elementos en mente será posible identificar posteriormente cuáles deben ser las líneas de reforma del marco de negociación colectiva en España:

- Los convenios colectivos en España resultan una anormal “fuente de derecho” extraparlamentaria, una particularidad que hunde sus raíces en la época del corporativismo franquista e inspirada, a su vez, en el régimen de Mussolini en Italia. La principal implicación de este fenómeno es que genera en nuestro sistema el problema de la “ultraactividad” de los convenios, que hace prolongarse más allá de la vigencia pactada lo concertado en un momento

**GRÁFICO 3****Vigencia del convenio colectivo (número medio de años)**

Fuente: **Du Caju et al.** (2008) y SEE BBVA

determinado conforme a unas circunstancias concretas, en tanto no se produzca un nuevo acuerdo. La prórroga automática tiene como consecuencias que el periodo medio de vigencia de los convenios en España sea de los más altos de Europa, lo que implica una falta de adecuación de los convenios a la

realidad económica de cada momento. En definitiva, se convierten, por su propia naturaleza, en una importante fuente de rigidez.

- **Eficacia general automática.** De acuerdo con este principio básico de nuestro sistema, todo convenio de ámbito superior al de empresa debe aplicarse a todas las empresas y trabajadores del ámbito geográfico y sectorial correspondiente, con independencia de si han participado o no en su negociación.
- **Prevalencia de los convenios.** Otro de los problemas de nuestro sistema de negociación colectiva deriva de la no prevalencia de los convenios de empresa por encima de los de otros ámbitos superiores. La consecuencia inmediata, unida al problema de la ultraactividad, es que convierten a la negociación en un sistema anquilosado y con enormes dificultades –por no decir imposibilidad– de adaptarse rápidamente a la cambiante coyuntura económica.
- **Rigidez en la evolución de los salarios.** La evidencia empírica<sup>1</sup> para el caso español pone claramente de manifiesto que nuestro sistema de negociación colectiva favorece la aparición de rigideces salariales, cuyas consecuencias son una creación de empleo inferior a la potencial y un mayor desempleo. Esta rigidez salarial, como ya se ha comentado, ha sido muy clara durante la presente crisis económica, en la que con una inflación incluso negativa y con una destrucción de empleo en el entorno de los 2.000.000 de personas, los salarios negociados en convenio muestran muy pocos ajustes e incluso han crecido en términos reales, lo que se ve reforzado por la existencia de una alta proporción de convenios plurianuales. Asimismo, los salarios se mantienen en España altamente indexados a la inflación pasada, en un grado muy superior a la media europea: el 70% de las empresas españolas incluyen de manera directa o indirecta la evolución de la inflación en su política salarial, mientras que en el conjunto del área euro esta proporción se reduce hasta el 36%<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Bentalila, S. y Jimeno, J. F. (2002) e Izquierdo, M., Moral, E. y Urtasun, A. (2003).

<sup>2</sup> Estrada, A., Izquierdo, M. y Lacuesta, A. (2009).

- Rigideces en la gestión empresarial.** La interpretación que se hace de los convenios y de las relaciones laborales en las empresas en España es que el empresario sólo puede adoptar las decisiones de gestión empresarial que tenga expresamente permitidas, mientras que cualquier medida de adaptación o de ajuste que se considere necesaria y perfectamente legal tiene que ser por obligación negociada –y, por tanto, con carácter general, compensada económicamente– debiendo, en ocasiones, superar además el control administrativo e incluso un posterior control judicial sobre la oportunidad de la medida. La tutela

## GRÁFICO 4

### Cobertura de la negociación colectiva vs densidad sindical (2006)

		Cobertura negociación colectiva			
		0% - 25%	26% - 50%	51% - 75%	76% - 100%
Densidad sindical	0% - 25%	EE.UU. Japón Lituania	Estonia Hungría Polonia	Alemania	España Francia Grecia
	26% - 50%		Irlanda Reino Unido	Luxemburgo República Checa	Austria Eslovenia Holanda Italia, Portugal
	51% - 75%			Chipre Noruega	Bélgica Finlandia
	76% - 100%				Dinamarca Suecia

Fuente: Du Caju et al. (2008) y SEE BBVA

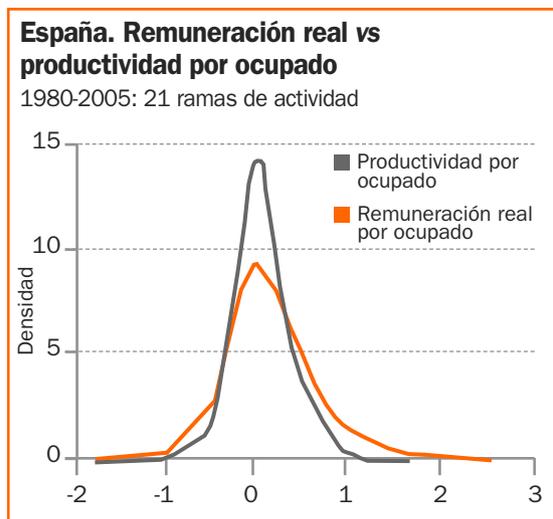
de los derechos de los trabajadores, de esta forma, sigue estando concebida sobre la base de la rigidez y la limitación de la libre empresa, por lo que se considera que tanto más protegido está el trabajador cuanto más limitado queda el poder empresarial de adoptar decisiones que incidan en su situación laboral.

- **Selección de los negociadores.** La legislación sobre convenios, a la hora de determinar qué agentes participan en la negociación de los mismos, deja fuera a importantes grupos de trabajadores (por ejemplo, los desempleados) y de empresas (las más pequeñas), por lo que el resultado final muestra una tendencia clara a no recoger los intereses y necesidades de dichos agentes. Por otra parte, una cuestión que no puede dejar de mencionarse, y que también habría que someter a reflexión, es la de la enorme separación existente en España entre la baja densidad de sindicación de los trabajadores y la extensa cobertura de los convenios negociados por los sindicatos, que afectan a multitud de empleados a los que no representan.
- **Distribución ineficiente de los ámbitos de negociación.** Los principales estudios que analizan la evidencia empírica internacional sobre la eficiencia de la negociación colectiva ponen de manifiesto que hay dos estructuras extremas que ofrecen los mejores resultados:
  - Un marco de negociación totalmente descentralizado (nivel de empresa) permite que las condiciones laborales se adapten plenamente a los niveles y a la evolución de la productividad en la empresa, por lo que las condiciones pactadas son las más realistas de acuerdo con la situación empresarial concreta.
  - Un marco de negociación totalmente centralizado (ámbito nacional y suprasectorial) permite que en la fijación de las condiciones laborales se tengan en cuenta de manera directa factores relacionados con la estabilidad macroeconómica (control de la inflación) y la competitividad internacional.

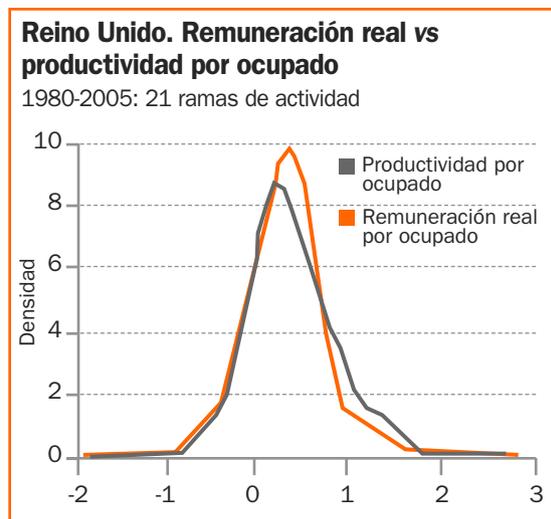
Frente a estas situaciones extremas, las estructuras de negociación intermedias resultan ineficientes<sup>3</sup>. En esta misma línea, una reciente investigación<sup>4</sup> ha puesto de manifiesto que sólo en los países que cuentan con un sistema descentralizado de negociación colectiva, con predominio de los convenios de empresa, los crecimientos sectoriales del salario real aparecen vinculados a cambios en la productividad del trabajo (véase el gráfico 5). Pues bien, en España los convenios del sector productivo de ámbito geográfico provincial regulan las condiciones laborales de más de la mitad de los trabajadores afectados por convenios. El siguiente ámbito, que afecta a la cuarta parte de los trabajadores, es el de los convenios sectoriales de ámbito nacional.

## GRÁFICO 5

### Distribución de los cambios sectoriales en la productividad y en los salarios reales



Fuente: SEE BBVA a partir de EUKLEMS



Fuente: SEE BBVA a partir de EUKLEMS

<sup>3</sup> Véase, por ejemplo, para una aproximación teórica, el trabajo de **Calmfors, L. y Driffill, J.** (1988). Un análisis empírico para el caso español se puede encontrar en el trabajo de **Izquierdo, M.; Moral, E. y Urtasun, A.** (2003).

<sup>4</sup> Servicio de Estudios Económicos BBVA (2009).

En definitiva, contamos con una estructura lejana a las consideradas mejores y que se manifiesta, en la realidad, en unos resultados ineficientes de la negociación, tanto en términos de actividad empresarial –una misma empresa que opere en todo el territorio nacional puede estar afectada por varios convenios para trabajadores que realizan la misma actividad– como en términos de paro estructural y de incrementos salariales pactados. Asimismo, genera un exceso de rigidez salarial, ya que los salarios en España muestran una bajísima sensibilidad a las condiciones económicas y, por otra parte, tienen un alto grado de indiciación a la inflación pasada. Esto se traduce en una pérdida de competitividad de las empresas españolas, que no pueden adaptar sus costes laborales con la misma rapidez y en el mismo grado que sus competidores.

Los problemas descritos hablan por sí solos y justifican el planteamiento de una reforma a fondo del marco de negociación colectiva, que debe estar basada en, por lo menos, los siguientes principios:

- Los convenios deben tener el carácter de contratos entre partes. Este principio es importante para poder poner freno al problema de la ultraactividad, garantizándose que cuando un convenio llegue a su vencimiento no pueda prolongarse si no hay nueva negociación y acuerdo. Es necesario que las partes negociadoras no cuenten con la seguridad que les proporciona el saber que no están “obligados” a negociar un nuevo convenio.
- Debe romperse la estructura actual de negociación en la que la mayoría de las empresas y trabajadores están afectados por convenios de ámbito intermedio (provinciales o sectoriales), dando un papel más fundamental a la negociación descentralizada en el ámbito de la empresa. Esto no implica que no tengan que existir convenios de ámbito sectorial nacional. De hecho, jugarían un papel muy importante. Pero si una empresa quiere ejercer su derecho a negociar directamente un convenio con sus trabajadores, éste tiene que prevalecer sobre el nacional, y si quiere acogerse al convenio superior,

**“En España algo menos del 10% de los contratos son indefinidos. Simultáneamente, y aunque se está reduciendo por la crisis, la cuarta parte de los trabajadores ocupados tienen un contrato temporal”**

ESPECIAL  
REFORMA  
LABORAL

la empresa debería disponer de una “cláusula de enganche”. Existe un debate sobre si esto es mejor o peor que tener una “cláusula de descuelgue” de un convenio superior, pero que sea éste el que tenga prevalencia. En un mundo ideal, ambas posibilidades pueden ser equivalentes, siempre que los criterios establecidos para el descuelgue sean objetivos y no estén sometidos a interpretación o arbitrariedad. Pero dado que no nos encontramos en un mundo ideal, sino en un país en el que los conflictos laborales quedan muy frecuentemente sometidos al arbitrio de los jueces, la primera opción parece más sensata. Este tipo de reforma exigiría, casi con total probabilidad, una modificación en profundidad del título III del Estatuto de los Trabajadores.

- La primacía de los convenios de empresa, con la opción de “engancharse” a un convenio nacional deja completamente “fuera de juego” a los convenios provinciales, un anacronismo en un mundo cada vez más globalizado. La cuestión clave, una vez eliminados los convenios de ámbito intermedio, sería la delimitación de las materias que se deben negociar en los convenios sectoriales estatales y en los de empresa. En los primeros podrían incluirse aspectos como la formación y el reciclaje de los trabajadores o las modalidades de contratación, pasando por cuestiones de seguridad laboral. Y en los convenios de empresa deberían tratarse los aspectos más directamente relacionados con la duración y el reparto de la jornada, la movilidad, tanto en su modalidad geográfica como funcional, y el salario, que podría adaptarse a la competitividad de cada empresa.
- Un corolario importante para la flexibilidad interna de las empresas debería ser el que todo ajuste que no esté expresamente prohibido por la legis-

lación laboral se entienda permitido, con los lógicos controles de legalidad, pero no con la obligación de tener que ser sometidos a negociación.

## **2. Sistemas de contratación, costes de despido y cotizaciones a la Seguridad Social**

La regulación de la contratación en España está anticuada desde su nacimiento. Las modalidades de contratación laboral, que están reguladas en el artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores, provienen de la regulación que introdujo la Ley de Relaciones Laborales de 1976 que, en este punto concreto, se inspiró en una normativa italiana del año 1962. Por ello, parece obvio deducir que responden a unas realidades económicas, empresariales y productivas hoy inexistentes en España. Este hecho, ya de por sí, justifica su reforma completa.

Pero, además, nuestro marco de contratación ha generado una serie de efectos negativos. Uno de los aspectos más conocidos de nuestro mercado de trabajo, al que ya se ha hecho referencia, es la dualidad generada por la existencia de dos modalidades diferenciadas de contratación –la contratación indefinida y la temporal– con diferentes niveles de protección frente al despido.

En la actualidad, en España algo menos del 10% de los contratos firmados son indefinidos. Simultáneamente, y aunque se está reduciendo como consecuencia de la crisis, la cuarta parte de los trabajadores ocupados en España tienen un contrato temporal.

La existencia de unos niveles altos de temporalidad es algo característico de nuestro mercado laboral, ya que prácticamente duplicamos la tasa de temporalidad media en Europa. Este fenómeno admite matices –nuestra actividad productiva es más proclive a la temporalidad, por la naturaleza de las actividades desarrolladas–, pero también proviene de un sistema de relaciones laborales que ha primado esta fórmula.

El problema menos grave derivado de esta situación es el de que ciertos grupos de población (fundamentalmente jóvenes), en sus primeras relaciones laborales, tengan un elevado grado de temporalidad. El verdadero problema es que ciertas personas pueden quedar atrapadas en el círculo de la temporalidad, y tener grandes dificultades para estabilizar su situación laboral, con las consecuencias negativas que resultan de este hecho sobre las expectativas de futuro de los trabajadores.

En realidad, desde una perspectiva puramente centrada en la actividad empresarial, lo que se precisa es una figura contractual que permita incorporar a una persona a la plantilla de la empresa. Siempre que exista un mecanismo objetivo y fácil para romper dicha relación laboral cuando una de las partes lo desee, la diferencia entre contratos temporales e indefinidos deja de ser relevante.

La solución evidente para solventar el problema de la dualidad pasa por una simplificación del marco de contratación en España y por una fuerte aproximación entre la protección de los contratos indefinidos y los temporales. Esta aproximación, llevada al extremo, puede implicar el establecimiento de una única modalidad de contratación, el “contrato único de trabajo”, como existe en otros países, cuya vigencia sería indefinida, hasta que alguna de las partes decida ponerle fin. Algunas de las propuestas que se han dado a conocer recientemente en España reclamando una reforma laboral incluyen este tipo de contrato entre sus planteamientos<sup>5</sup>. El principal elemento que es importante definir en esta figura del “contrato único” es el coste de despido que se le asignaría.

Las propuestas planteadas ofrecen distintas opciones, una de las cuales es la de establecer un sistema por el que los costes de despido de este contrato único fuesen creciendo progresivamente a medida que el contrato fuese ganando en antigüedad: así, durante el primer año de vida los costes de despido podrían

<sup>5</sup> Por citar algunos ejemplos, así se recogió tanto en el *Manifiesto de los 100 economistas* como en **Bentolila, S., Dolado J. J. y Jimeno, J. F.** (2008) y en Servicio de Estudios Económicos BBVA (2009).

ser los mismos que actualmente tienen los contratos temporales (8 días por año trabajado); a partir de ahí se establecería un crecimiento gradual de los costes de tal manera que en 4 ó 5 años alcanzasen el máximo nivel de protección, en el nivel que se considerase adecuado.

Otras propuestas recientes reivindican el “modelo austriaco”, que consiste en el establecimiento de un seguro de despido financiado con cargo a las cotizaciones sociales y que se acumula en cuentas individuales de cada trabajador, el cual puede utilizarlo en el caso de que se enfrente a la eventualidad de un despido o, si no es así, pueda beneficiarse de él al jubilarse.

Una alternativa que algunos investigadores han propugnado (Servicio de Estudios Económicos BBVA [2009]) pasa por combinar ambas opciones: establecer un sistema de costes de despido creciente en el contrato único de trabajo y que alcance un máximo en el entorno de los 20 días por año trabajado y que sea complementado por un modelo de seguro con cuentas individuales de cada trabajador.

El sistema austriaco se ha implantado con éxito y puede representar una oportunidad para España, ya sea en estado puro o complementado con la modalidad de unos costes de despido moderados pero crecientes a cargo del empleador, para solucionar uno de los problemas más serios de nuestro mercado de trabajo, la dualidad existente derivada de la enorme diferencia en costes de despido entre los contratos indefinidos y los temporales. Este cambio generaría mejoras en todos los agentes afectados:

- **En la empresa**, porque no tendría que asumir un coste tan elevado como en la actualidad en el caso de tener que reducir plantillas “protegidas” por contratos indefinidos.
- **Para los trabajadores con contratos temporales**, porque pasarían a tener un contrato único de trabajo, con un mayor nivel de protección que en la actualidad.

- **Para los trabajadores con contratos indefinidos**, que aunque parece que son los grandes beneficiados del actual sistema, también salen perjudicados, ya que cuando acumulan cierta antigüedad en una empresa la expectativa de una elevada indemnización –que pueden no cobrar nunca, si no son despedidos– puede limitar claramente sus posibilidades de desarrollo profesional ligadas a un cambio de empresa.

Lógicamente, la adopción de un modelo similar al austriaco, en cualquiera de sus modalidades, implica tener que destinar parte de las cotizaciones sociales a dotar las cuentas individuales de los trabajadores. Este cambio no puede suponer de ninguna manera un incremento de las cotizaciones sociales actualmente pagadas, sino que sería necesario reducir las cotizaciones en otros conceptos, lo que no parece descabellado dado que el sistema planteado puede suponer ahorros en otros aspectos (prestaciones por desempleo, etc.). Es claro que sería necesario, en cualquier caso, un replanteamiento del sistema actual de cotizaciones sociales, para dotarlo de una mayor racionalidad y adaptarlo a los cambios introducidos.

Finalmente, en cuanto a la reforma de los regímenes de contratación de acuerdo con las propuestas presentadas, una reflexión de gran importancia es si las modificaciones planteadas se deberían aplicar sólo a los nuevos contratos que se firmen desde el momento de la reforma, lo que supondría que los beneficios sobre los trabajadores y empresarios del nuevo sistema tardarían un largo tiempo en lograr su máximo alcance o, alternativamente, deberían aplicarse al *stock* de los contratos vigentes en el momento en el que se empiece a aplicar el nuevo sistema. En este último caso los beneficios del nuevo sistema serían plenos desde el primer momento, pero con el inconveniente de tener que dotar en el momento inicial las cuentas individuales para todos los trabajadores.

## El modelo austriaco

En 2002, en Austria se aprobó, con acuerdo sindical y empresarial, una reforma laboral cuyos planteamientos van encaminados a mejorar la protección de los trabajadores y a reducir el coste del despido, simultáneamente. El modelo austriaco consiste en lo siguiente:

- Los empleadores contribuyen anualmente con un 1,32% del salario libre de impuestos a la constitución de unas **cuentas de salario individuales**, nominativas de cada trabajador.
- El trabajador, a medida que acumula años de trabajo, va viendo crecer el volumen de los recursos depositados en su cuenta.
- Los recursos acumulados en la cuenta pueden utilizarse en el caso de que el trabajador quede en desempleo o, de no ser así, en el momento de su jubilación.
- Si el trabajador cambia de trabajo, su cuenta permanece, por lo que al cambiar de empleo la potencial indemnización por despido no vuelve a comenzar de cero. Se favorece así la movilidad de los trabajadores y se incrementa el ahorro.
- Por otra parte, con este sistema **todos los trabajadores se benefician**, ya que todos tienen su cuenta. Con el sistema español, si un trabajador no es despedido no recibe indemnización y nunca se beneficia monetariamente de esa elevada protección con la que contó su contrato. Este caso es muy frecuente en aquellos trabajadores que se jubilan tras muchos años en la empresa.

### 3. Sistema de incentivos para los perceptores de prestaciones por desempleo

Otra pata de la reforma laboral necesaria es la que hace referencia a la modernización del actual sistema de protección al desempleo, que es claramente susceptible de numerosas mejoras.

Algunas de las propuestas recientes de reforma laboral en España –por ejemplo, la plasmada en el *Manifiesto de los 100 economistas*– abogaba en esta materia por una reforma de la estructura de las prestaciones, puesto que entendían que el sistema debería ser más generoso en los primeros compases de la situación de desempleo y luego ir perdiendo generosidad a medida que transcurre el tiempo en paro –pudiendo llegar incluso a reducción de la actual duración del periodo de prestaciones–. Este debate, que técnicamente tiene su interés, sólo toca marginalmente el principal problema de nuestro sistema de protección por desempleo: la ausencia casi total de un sistema de incentivos entre los desempleados que cobran prestaciones para que centren sus esfuerzos en encontrar un empleo.

En este aspecto, España se está convirtiendo en un “caso particular” dentro de las economías desarrolladas por la falta de exigencias a los desempleados

#### CUADRO 2 Importancia del paro de larga duración (2008)

	PARADOS >6 MESES	PARADOS >12 MESES
	(% del total de parados)	(% del total de parados)
<b>España</b>	40,2	23,8
<b>Estados Unidos</b>	19,7	10,6

Fuente: OCDE (2010)

para que puedan cobrar sus prestaciones. De hecho, y como muestran investigaciones clásicas sobre el impacto de las prestaciones por desempleo en España sobre la probabilidad de encontrar trabajo<sup>6</sup>, con independencia del momento cíclico que atravesase la economía, la probabilidad de abandonar la situación de paro es muy superior entre aquellos desempleados sin prestación que entre aquellos que la reciben.

Más concretamente, en el trabajo de O. Bover *et al.*, a los tres meses de estar en las respectivas situaciones (parado sin prestación o con prestación), que es el momento en el que se producían las mayores tasas de salida del paro, aquellos parados que no cobraban prestaciones mostraban una probabilidad de abandonar el paro (21,7%) aproximadamente el doble que la de aquellos que recibían una prestación (11,0%).

Como consecuencia de la falta de incentivos, nos encontramos en España con una proporción de parados de larga duración que, por ejemplo, dobla la de Estados Unidos, como se puede apreciar en el cuadro 2. Y eso que el fortísimo crecimiento del paro en 2008 en España, el año reflejado en el cuadro, genera el efecto estadístico de incrementar de manera importante el paro de corta duración, por lo que la proporción de parados de larga duración se ve artificialmente reducida.

Las experiencias internacionales orientadas a la generación entre los desempleados de los incentivos a la búsqueda de empleo son múltiples pero en general están vinculadas a la obligación, por parte del trabajador en paro, de demostrar el cumplimiento de un volumen determinado de actuaciones encaminadas a encontrar empleo como condición para poder seguir cobrando las prestaciones. Se trata de que el desempleado se convierta en buscador de empleo a tiempo completo. En el caso de Estados Unidos, por ejemplo, el trabajador tiene que acredi-

<sup>6</sup> Bover, O., Arellano, M. y Bentolila S. (2002).

tar por escrito cada semana o quincenalmente –según el Estado–, de acuerdo con unos formularios, todas y cada una de las actuaciones que ha realizado para buscar empleo (responder anuncios, enviar currículos, acudir a entrevistas, etc.), así como reflejar los ingresos que ha obtenido por cualquier otra vía distinta a la prestación. Y, por supuesto, no pueden rechazar un empleo adecuado sin que esto ocasione la pérdida de la prestación –en el estado de Nueva York, por ejemplo, pasadas 13 semanas en paro el trabajador tiene que aceptar cualquier empleo, aunque no tenga ninguna experiencia previa en ese tipo de actividades siempre que no suponga un desplazamiento de más de una hora y media–.

Este tipo de reformas podría ser fácilmente aceptado por el conjunto de la sociedad y no requiere, en principio, modificar la cuantía y duración de las prestaciones, aunque sin duda una adecuada modulación decreciente en el tiempo de las prestaciones reforzaría estos incentivos. Simplemente se trata de, con los incentivos adecuados, fomentar entre los trabajadores en desempleo la búsqueda activa de empleo, reforzando el principio de las “obligaciones mutuas” (OCDE [2009]), lo que incrementará la probabilidad de encontrar un trabajo.

#### 4. Políticas activas de empleo

La reforma de las políticas pasivas de empleo (prestaciones) tiene que venir acompañada también de una reforma en profundidad de las políticas activas de empleo, algo especialmente importante en el momento actual, en el que el concepto de “flexiseguridad” se ha convertido en un paradigma de los mercados de trabajo europeos y para cuyo desarrollo las políticas activas de empleo tienen un papel protagonista.

El objetivo de la protección a los trabajadores no es, como muchos erróneamente piensan, garantizar de por vida la permanencia en el puesto de trabajo, sino garantizar la empleabilidad del trabajador, de tal manera que si pierde su puesto de trabajo reciba tanto la protección derivada de dicha contingencia como

la orientación y la formación necesarias para incrementar sus probabilidades de recolocación.

La actual regulación de las políticas activas en España –esto no resultará sorprendente– está totalmente anticuada, ya que nace hace unos treinta años, cuando el concepto de “flexiseguridad” ni siquiera se había acuñado, y sin muchos cambios, salvo crecientes restricciones impuestas por el Gobierno de la nación a las Comunidades Autónomas –que son las que gestionan las políticas activas– que han introducido más rigidez en el sistema.

En este sentido, España está muy lejos de modelos de políticas activas como el danés, que gracias a unas reformas en los años 90 han creado un marco de políticas activas eficaz y eficiente que cumple perfectamente su papel dentro del paradigma de la “flexiseguridad”. Esencialmente se trata de que los servicios de empleo colaboren con el trabajador en esa “activación” que se le impone al desempleado para que busque empleo, a través de las labores de orientación e intermediación laboral.

Una reforma de las políticas activas en España tendría que abordar diferentes aspectos, como, por ejemplo:

- Reforzar las tareas de intermediación laboral de los servicios públicos de empleo –lo que implica un diferente planteamiento en el reparto de los recursos entre las distintas políticas activas, necesariamente mediante una evaluación previa de su eficacia–.
- Fomentar la competencia en la intermediación laboral, eliminando las restricciones para la realización de estas actividades por parte de entidades privadas.
- Dotar al sistema de políticas activas de una mayor flexibilidad, para que los gestores puedan adaptarlas fácilmente a las realidades cambiantes y las ne-

**“La importancia de la reforma laboral deriva, precisamente, de su carácter estructural. Una ‘reforma cosmética’ sería una oportunidad perdida”**

ESPECIAL  
REFORMA  
LABORAL

cesidades de los demandantes de empleo, unas realidades y necesidades que no son las mismas en las diferentes regiones españolas ni en todos los momentos.

### Una reflexión final

Tras este recorrido ha quedado claro que el marco de relaciones laborales en España es fácilmente mejorable en todas sus dimensiones. Algunas de las mejoras son menos conflictivas que otras –en términos de no afectar a intereses creados–, pero todas son urgentes. Y el riesgo es pensar que la urgencia de la reforma se deriva de que se trata de una medida necesaria para salir de la crisis. Esto no es cierto: la importancia de la reforma laboral deriva, precisamente, de su carácter estructural.

En el momento actual el Gobierno, pese a haber negado sistemáticamente durante los tres últimos años –en alianza con los sindicatos– la necesidad de una reforma laboral en España, necesita con urgencia poner encima de la mesa una reforma consensuada con los agentes sociales para calmar a los mercados y poder vender fuera de nuestras fronteras que “se han hecho los deberes”. Sin embargo, si fruto de ese apresuramiento resulta una “reforma cosmética”, sin entrar en los aspectos más comprometidos, se habrá perdido una oportunidad de oro en un momento en el que la necesidad de la reforma es incuestionable.

Mientras se siga manteniendo el statu quo, la economía española seguirá pagando un alto precio en términos de empleo destruido o de dificultades para crear nuevos puestos de trabajo. Y esto no cambiará aunque superemos la crisis económica.

## Referencias bibliográficas

- Bentolila, S.** (2010), *Comments on T. Andersen's and T. Boeri's presentations at the Banco de España and International Monetary Fund "High-Level Seminar on Labor Market Experiences: Towards More Efficient Labor Markets"*, Madrid, 11 mayo 2010. Disponible en: <http://sites.google.com/site/samuelbentolilaweb/Samuel-Bentolila-Home/light-reading>
- Bentolila, S., Dolado, J. J. y Jimeno, J. F.** (2008), "Two-tier employment protection reforms: The Spanish experience", *CESifo DICE Report* 4/2008
- Bentolila, S. y Jimeno, J. F.** (2002), "La reforma de la negociación colectiva en España", *FEDEA Documento de Trabajo* 2002-03.
- Bover, O., Arellano, M. y Bentolila, S.** (2002), "Unemployment Duration, Benefit Duration, and the Business Cycle", *Economic Journal*, 112.
- Calmfors, L. y Driffill, J.** (1988), "Centralization of wage bargaining", *Economic Policy*, nº 6 (abril), pp. 13-61
- Círculo de Empresarios** (2009), *Nuevas soluciones para crear empleo*.
- Du Caju, P., Gautier, E., Momferatou, D. y Ward-Warmedinger, M.** (2008), "Institutional Features of Wage Bargaining in 23 European Countries, the US and Japan", *IZA Discussion Paper*, No. 3867.
- Durán, F.** (2007), "Cambio en el empleo", *Cinco Días*, 19 de junio.
- Durán, F.** (2009), "Flexiguridad y empleo", *eEconomista*, 4 de noviembre.
- Durán, F.** (2010), "Reforma Laboral Susurrada", *Cinco Días*, 8 de febrero.
- Estrada, A., Izquierdo, M. y Lacuesta, A.** (2009), "El funcionamiento del mercado de trabajo y el aumento del paro en España", Banco de España, *Boletín Económico*, julio-agosto 2009.
- FEDEA** (2009), *Propuesta para la reactivación laboral en España* (Manifiesto de los 100 economistas).
- Izquierdo, M., Moral, E. y Urtasun, E.** (2003), *El sistema de negociación colectiva en España: un análisis con datos individuales de convenios*. Banco de España, Documento Ocasional 0302.
- OCDE** (2009), *OECD Employment Outlook. Tackling the Job Crisis*.
- Servicio de Estudios Económicos BBVA** (2009), *Situación. España*, marzo.
- US Department of Labor**, <http://workforcesecurity.doleta.gov/unemploy/uifactsheet.asp>