

APUNTES SOBRE LA REFORMA LABORAL Y PROPUESTAS DE FUTURO

Íñigo Sagardoy de Simón

Abogado

Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

Universidad Francisco de Vitoria

EXTRACTO

En las circunstancias que hemos ido atravesando en los últimos años de muy grave deterioro del empleo, parecía necesario adoptar medidas de urgencia que contribuyesen a crear empleo y a detener drásticamente el mal endémico español del desempleo. El ordenamiento laboral español, si bien ha dado respuesta en el pasado a las necesidades económicas de cada momento, se estaba manifestando como insuficiente para ayudar a la economía española en el estado crítico en el que se encuentra. Tales medidas deben ser estructurales y la reciente reforma laboral aprobada por el legislador español ha intentado establecer bases innovadoras y profundas para parar la sangría en nuestro mercado de trabajo y crear un nuevo escenario de relaciones laborales. La reforma se ha centrado en facilitar la contratación indefinida, en promover nuevos agentes de empleo y en cambios profundos en la modificación de condiciones de trabajo ante situaciones precarias de las empresas. Por último, ha tratado de dar un vuelco a nuestro sistema de negociación colectiva, claramente anquilosado en el pasado.

Palabras claves: reforma laboral, contratación, flexiseguridad, salario, formación y desempleo.

NOTES ON LABOUR REFORM AND PROPOSALS FOR THE FUTURE

Íñigo Sagardoy de Simón

ABSTRACT

Given the serious decline in employment that we have seen in the past few years, it seems necessary to adopt urgent measures that would contribute to a growth in employment and would immediately stop the chronic problem of unemployment in Spain. Labour reform legislation, despite having responded in the past to the economic necessities in each moment, has shown itself to be insufficient in helping the Spanish economy in its current critical state. Such measures ought to be structural and the latest labour reform approved by the Spanish legislator has attempted to establish innovative and profound bases in order to stop the drain on our labour market and to create a new labour relations scenario. The reform has focused on facilitating hiring on a permanent basis, promoting new employment agencies, and profound changes in the modification of labour conditions when companies are faced with difficult situations. Finally, it has attempted a complete turn-around of our system of collective negotiation, which until now has been clearly antiquated.

Keywords: labour reform, hiring process, flexicurity, salary, training and unemployment.

Sumario

1. Consideraciones generales
2. Las reformas laborales desde 1980 (Estatuto de los Trabajadores)
3. Contenido y balance de la reciente reforma laboral
 - A) Apuestas por el empleo
 1. Necesidad de reforma del contrato a tiempo parcial
 2. Reforma de las políticas activas de empleo
 3. Adopción de medidas específicas contra el desempleo juvenil
 4. Promoción de la contratación de empleados por emprendedores y microempresas mediante la flexibilización temporal de determinadas normas laborales
 - B) Apuesta por la competitividad empresarial
 1. Incremento de la flexibilidad interna en la relación laboral
 2. Desarrollo de políticas que liguen salarios y productividad
 3. Mejora de las funciones gestoras por las Mutuas de Accidentes de Trabajo de la prestación económica de incapacidad temporal derivada de contingencias comunes
 4. Conservación de la moderación salarial y reducción de las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social
 5. Actuaciones normativas de apoyo a las pymes
 - C) Otras apuestas de futuro
 1. Racionalización del sistema de contratación
 2. Necesidad de repensar el establecimiento de un sistema similar al denominado «fondo austriaco»

NOTA: Este trabajo se ha hecho en colaboración con el profesor don Jesús MERCADER UGUINA, catedrático de Derecho del Trabajo de la Universidad Carlos III.

1. CONSIDERACIONES GENERALES

Después de muchos años de crecimiento económico con unas tasas de actividad laboral muy positivas, se ha producido, a modo de terremoto, una quiebra de todos los estándares. En el momento en que se está escribiendo este trabajo, los índices de crecimiento han ido cayendo en picado en los últimos años, y el paro ha hecho acto de presencia segando vidas laborales y esperanzas vitales. Los datos en los países de la OCDE son estremecedores sobre todo por la carencia de un horizonte seguro. Y aunque cada país tiene una problemática propia, es muy cierto que de esta crisis global solo saldremos con acciones comunes y coordinadas. Como bien dice el Documento de la Comisión de las Comunidades Europeas de 26 de noviembre de 2008 (Plan Europeo de Recuperación Económica):

«En tiempos difíciles, la tentación es sentirnos impotentes. Pero Europa no es impotente. Los resortes del Estado, los instrumentos de la Unión Europea, la influencia de una coordinación inteligente cristalizan todos en una potente fuerza para detener la tendencia que nos arrastra a una recesión más profunda. Una Europa preparada para adoptar con rapidez medidas audaces, ambiciosas y precisas será una Europa capaz de poner freno a la desaceleración y de invertir la tendencia. O nadamos juntos o nos ahogamos todos.»

Y siendo eso correcto, también lo es, sobre todo a efectos laborales, que cada país tiene que buscar soluciones específicas en función del punto de partida, es decir, de las características de su mercado de trabajo, tanto a nivel práctico como normativo. Así como en lo económico-financiero puede darse una mayor similitud en las medidas a tomar, en el plano laboral pueden (y deben) ser muy distintas ya que hay países con unos altos componentes de eficiencia y otros no. Los primeros tendrán que tomar unas medidas más suaves y distintas a las que precisan los países con estructuras rígidas, obsoletas y poco propicias para el desarrollo de la competitividad. Nosotros, junto con otros países europeos del sur y del centro, tenemos un camino largo y doloroso si queremos estar en los niveles de competitividad exigibles en un mundo globalizado.

A finales de 2008, en pleno auge de la crisis, y desde que en 1999 adoptamos la moneda única, los precios de consumo habían crecido un 11,2% más en España que en la eurozona; un 7,6% más si se tienen en cuenta los precios industriales, y nada menos que un 26,2% más si se atiende a la evolución de los costes de las manufacturas. Si se tienen en cuenta todos los costes laborales unitarios (relación entre el coste del factor trabajo y la productividad) el resultado es, igualmente, inquietante para la economía española, toda vez que desde el lanzamiento del euro han crecido un 12,8% más que en los países que forman parte de la divisa europea.

Como señalan los expertos en economía del trabajo, esta evolución no es achacable exclusivamente al alza de los salarios, sino que pone de relieve la existencia de un modelo intensivo en utilización de mano de obra, pero de escasa productividad, lo que provoca que cuando el ciclo cambia se destruya empleo a un ritmo mucho mayor que en los países de nuestro entorno económico. Pone de manifiesto, igualmente, el retraso tecnológico de España respecto de los principales socios comerciales.

En cuanto a la regulación de las condiciones de trabajo, el informe «Doing Business» del World Bank, nos ofrece el dato de que España está en lugares muy bajos dentro de la tabla global, en el índice de rigidez laboral, basándose en condiciones como: dificultad para contratar a un nuevo trabajador (índice de dificultad en la contratación); restricciones en la ampliación o reducción del horario de trabajo (índice de flexibilidad en los horarios); dificultad y coste de despedir a un trabajador redundante (índice de dificultad en el despido) y coste de trabajador despedido.

En otro orden de cosas, y como tendré ocasión de reflexionar más adelante, hay dos factores claves y definitorios de nuestra fisionomía laboral: la temporalidad y el paro.

Como todos sabemos, España está a la cabeza de la temporalidad en Europa con cifras cercanas al 30% de contratación temporal, y, hoy por hoy, somos campeones en el desempleo sobrepasando las tasas del 25%. Toda una combinación explosiva.

Hay dos factores claves y definitorios de nuestra fisionomía laboral: la temporalidad y el paro

Todo ello incita a que cualquier reforma laboral, por muy buena que sea, resultará ineficaz si no viene acompañada de otras reformas en el campo fiscal, educativo, institucional y productivo. Es muy ilustrativo lo que la Comisión de las Comunidades Europeas en su Recomendación de 26 de noviembre de 2008, antes citada, dice respecto de España:

«El reto fundamental consiste en proseguir con las reformas estructurales para sostener el crecimiento potencial, corregir el amplio déficit por cuenta corriente y facilitar la reestructuración del sector inmobiliario. A este respecto es fundamental el reto de mejorar la competitividad incrementando la innovación, reforzando la competencia, especialmente en los servicios, mejorando la regulación del mercado del alquiler, y aumentando la calidad del capital humano mediante el aprendizaje permanente y la continuación de la reforma de la Enseñanza.»

Asimismo, recomienda una transición rápida del mercado laboral, fomentando más la movilidad, mejorando la capacitación y luchando contra la segmentación del mismo.

De tales recomendaciones, creo que merece la pena destacar que toda reforma, si se quiere que sea eficaz, ha de ser estructural. Con ello quiero decir que esta etapa crítica ha sido una oca-

sión única para realizar las reformas que necesita nuestro modelo global de funcionamiento, tanto a nivel de instituciones como de conductas. Ello es difícil porque normalmente tales reformas van a exigir medidas de sacrificio y, por tanto, serán impopulares. Se trata de fortalecer el tejido productivo, dotar a las economías de la suficiente flexibilidad y capacidad de ajuste, aumentar la productividad de todos los factores y elevar el potencial de crecimiento. Y en esa hercúlea tarea hay que evitar caer en la melancolía del «proteccionismo» y «socialismo estatal».

Tenemos que lograr un modelo mixto entre la cultura anglosajona y continental de modo que la eficiencia económica se compagine con la social. Se trata de lo que viene llamándose «flexiguridad», tan ansiada y tan difícil de alcanzar. La flexiguridad, que tiene muchos matices, la ha definido con bastante contundencia Claus Frederiksen, ministro danés de Empleo, al decir que «el primer pilar de la *flexiseguridad* es poder contratar y despedir con mucha facilidad. El segundo, es mantener un elevado sistema de prestaciones públicas para quienes se quedan sin trabajo. Y el tercero, es que el Estado gaste un montón de dinero en educación para que los desempleados vuelvan al trabajo».

Toda reforma, si se quiere que sea eficaz, ha de ser estructural

2. LAS REFORMAS LABORALES DESDE 1980 (ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES)

Hacer un balance de los resultados de las reformas laborales practicadas en España desde 1984 puede ser útil para sacar la experiencia que tal balance nos ofrezca. En un inédito trabajo del profesor GÓMEZ EGEA (IESE), se hace un lúcido análisis de ello y, en concreto, sobre la contratación laboral. Según tal estudio, la **primera reforma**, tras la promulgación del Estatuto de los Trabajadores, en 1980, se produjo por la Ley de 2 de agosto de **1984**, cuando la tasa de ocupados era del 38,9% (10.472.200 trabajadores) y de parados del 21,8% (2.716.100 trabajadores). Pues bien, los resultados de la reforma se concretaron en que el número de contratos temporales realizados entre el año 1985 y el 1993 aumentaron en casi 2 millones en términos absolutos, pasando de 2.547.611 en 1985, a 4.432.547 en 1993, lo que supone un aumento del 73%. Si consideramos los cuatro primeros años (1985-1989), el incremento es todavía mayor, alcanzando la cifra de 5.099.927 contratos, lo que significa un incremento de algo más del 100%.

El pilar básico en el que se apoyó el aumento de la contratación temporal fue el contrato temporal de fomento al empleo. Su comportamiento fue muy irregular a lo largo de todo el periodo: pasó de 432.175 contratos en 1984, a 1.100.371 contratos en 1989; en términos porcentuales supone un incremento del 154%. En los años siguientes, esta cifra disminuye debido, entre otras causas, a la profunda crisis económica que atravesó España a principios de los años noventa, combinado con que la duración de este contrato era de tres años, por lo que había margen de tiempo suficiente antes de seguir ampliando el número de contratos.

La **segunda reforma**, la más significativa de todas las que ha sufrido el Estatuto de los Trabajadores, fue de **1994**. Según el citado estudio, «la tasa de paro en España alcanzó en 1994 un máximo histórico, situándose en el 24,2%, y el número de parados ascendía a 3.738.100; por otra parte, el número de ocupados había disminuido notoriamente respecto a 1990, y el número de parados aumentó en más de un millón de personas».

Esta reforma se aprueba en el Congreso, a propuesta del Gobierno del PSOE, sin haber alcanzado previamente un consenso con las fuerzas sociales, empresarios y sindicatos, lo que produce un conflicto social que se plasmó en una huelga general y una nula disposición, por parte de los agentes sociales, para desarrollar los nuevos cauces legales abiertos por esta reforma.

Según el profesor GÓMEZ EGEA, «la segunda reforma del Estatuto de los Trabajadores tenía como uno de sus objetivos prioritarios la ardua tarea de disminuir el paro y, a la vez, la contratación temporal. Una de las medidas que se adoptaron fue la supresión del contrato de fomento al empleo. El resultado fue que el empresario se refugió sobre todo en el contrato eventual y –en menor medida– en el de obra o servicio, para seguir con el mismo porcentaje de temporalidad. Durante este periodo, la contratación temporal se incrementó en más de un millón de contratos».

Sin embargo, se consiguió empezar a generar empleo, aumentar el número de ocupados, disminuyendo el número de parados y, en consecuencia, la tasa de paro; pero este incremento se produjo gracias a la contratación temporal, incumpliendo uno de los objetivos que se proponía la reforma. Concretamente, la proporción de contratos temporales aumentó en un 7%. Al final del periodo se apunta un incremento muy importante de la contratación indefinida.

«La inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo, a través de contratos temporales, que podíamos denominar "suaves" (y que los sindicatos llamaron "contratos basura"), era otro de los objetivos. El empresario no se acogió a este tipo de contratación.

En consecuencia, desde el punto de vista de la reforma de la contratación –el empleo generado fue cubierto en gran medida por la contratación temporal–, esta reforma no consiguió los objetivos que pretendía. Sus grandes logros se apuntaron en materia de flexibilidad laboral, sentando las bases para un posterior desarrollo y una mayor concreción en los convenios colectivos, lo cual resultó muy importante.»

La primera y segunda reformas se hicieron con Gobiernos socialistas.

La **tercera reforma**, ya con un gobierno del Partido Popular, se produjo en **1997**. El paro seguía siendo elevado (3.356.400 en términos absolutos y una tasa de paro del 21,60%; EPA, 4.º trimestre 1996) y, con el consenso de los agentes sociales, se firmó un pacto, que dio lugar a la reforma legal oportuna.

Según el estudio citado, «la pretensión de la Reforma era doble: reducir la contratación temporal e impulsar la contratación indefinida. Para ello se suprimió el contrato de lanzamiento de

nueva actividad y se introdujo una nueva modalidad de contratación: el contrato para el fomento de la contratación indefinida, con una indemnización menor en caso de despido improcedente por causas objetivas».

En cuanto al primer objetivo, observamos que en el periodo 1998-2001 los contratos temporales aumentaron en más de dos millones. Sin embargo, aunque esta reforma no alcanzara el objetivo de reducir la contratación temporal, sí frenó su ritmo de crecimiento, consiguiendo que, al final del periodo, la proporción de estos con respecto a los indefinidos fuera un 2 % menor.

Respecto al segundo objetivo, fomentar la contratación indefinida, se observa que en el periodo de estudio aumenta el número de contratos con carácter indefinido. Por primera vez se alcanza la cifra del millón de contratos indefinidos, y el contrato para el fomento de la contratación indefinida tuvo un importante papel en este logro. Esta reforma consiguió reducir el número de parados, la tasa de paro (2.445.400 parados y una tasa de desempleo del 13,40%; EPA 4.º trimestre 2000; una disminución de más de 8 puntos porcentuales respecto al mismo periodo de 1996) e incrementar el número de ocupados. Podemos afirmar, por tanto, que fue la primera reforma que alcanzó con cierto éxito los objetivos que se propuso.

A ello contribuyó, sin duda, el diseño del nuevo contrato, en el que la indemnización por despido se redujo a 33 días por año.

La **cuarta reforma**, también con un Gobierno popular, se produjo en **2001**, con los siguientes objetivos: ampliar el plazo de aplicación de las medidas tomadas en la reforma del año 1997, continuar incentivando la contratación indefinida y disminuir el número de parados.

La contratación temporal siguió aumentando, pero también lo hizo la contratación indefinida. De esta manera, se consiguió disminuir, en porcentaje, el peso de la contratación temporal. El aumento de la contratación indefinida a lo largo del periodo se debió básicamente al contrato de fomento de la contratación indefinida, superando en el año 2005, por primera vez, el millón y medio de contratos indefinidos realizados.

Por último, esta reforma consiguió aumentar de manera importante el número de personas ocupadas y, a la vez, consiguió disminuir la tasa de paro en 2,80 % (concretamente descendió al 10,60 %, EPA 4.º trimestre 2004).

La **quinta reforma**, con un Gobierno socialista, se produjo en **2006**, también con el consenso de los agentes sociales. Con esta reforma se pretende, fundamentalmente, fomentar la transformación de los contratos temporales en indefinidos, mediante subvenciones y bonificaciones. Desde el 1 de junio de 2006, al 1 de enero de 2007, en que se terminan las bonificaciones, el número de contratos indefinidos aumenta de modo vertiginoso, pero a partir de febrero de 2007, la celebración de dichos contratos disminuye de manera brusca, confirmando la tesis de que las medidas tomadas eran coyunturales, sin atacar el problema de fondo, ya que nuestra tasa de temporalidad sigue estando en el 30 %.

Como concluye el profesor citado, «la falta de efectividad real en la consecución de los objetivos de las distintas Reformas, tendentes a la generación de empleo estable a través de la contratación laboral y a la disminución del número de parados, ha sido evidente».

Pero también es cierto que algunos contratos, como el de fomento del empleo, lograron movilizar positivamente el mercado de trabajo. Fue un contrato precario, pero que logró más de un millón y medio de contrataciones, y su supresión no mejoró la estabilidad en el empleo.

No cabe duda que el análisis de dichas reformas nos puede ayudar al planteamiento de reformas estructurales, teniendo siempre presente tres líneas clave de base: la primera, que la situación económica de un país es decisiva para el mercado de trabajo; la segunda, que, con la globalización, la mejora de la competitividad es fundamental; y la tercera, que la temporalidad de los contratos es un mal endémico. Y tampoco puede menospreciarse el hecho de que la reforma más profunda, la de 1994, y la más eficaz, se hizo por el Gobierno en uso de su obligación de «gobernar» y sin más coste que una huelga general.

3. CONTENIDO Y BALANCE DE LA RECIENTE REFORMA LABORAL

Pues bien, tras estas reformas pasadas el año 2012 pasará en nuestra historia económica reciente a ser recordado como el año de la Reforma Laboral más ambiciosa de los últimos tiempos. Primero el Real Decreto-ley 3/2012 y luego la Ley 3/2012, de medidas urgentes para la reforma del

El año 2012 pasará en nuestra historia económica reciente a ser recordado como el año de la reforma laboral más ambiciosa de los últimos tiempos

mercado de trabajo, han venido a incorporar cambios profundos en nuestro sistema de relaciones laborales que encuentran, como finalidad última, la creación de empleo. El Gobierno apostó, a mi juicio de forma acertada, por un cambio de nuestro modelo laboral, un mayor dinamismo de las relaciones laborales y, en definitiva, por una posible generación a medio plazo de una cultura de trabajo distinta a la que teníamos con anterioridad, adaptada a nuestra realidad empresarial moderna, y mucho más cercana a los países de nuestro entorno europeo. Los ejes principales de la reforma centrados en la empleabilidad del trabajador (con nuevos derechos de formación), la flexibilidad interna en las empresas (como modo de ajuste a la crisis y alternativa la extinción de los contratos) y la consecución de una estructura de negociación colectiva menos encorsetada y más ágil han hecho que la misma suponga un verdadero cambio «cultural» en la forma de entender las relaciones laborales para todos sus protagonistas (jueces, sindicatos, empresas, etc.). Una reforma, en todo caso, que se acerca a Europa a la hora de definir un modelo más flexible, más moderno y descentralizado de relaciones laborales.

No es este el momento para entrar en el detalle concreto de cada una de las medidas acordadas. En esta misma Revista se han hecho muchos comentarios sesudos al respecto, y por autores de mayor cualificación que la mía. Simplemente, cabe señalar que inmersos todavía en la

Una ley laboral por sí sola no puede cambiar el devenir de una economía en su conjunto

cambiar el devenir de una economía en su conjunto, de ahí que la inexistencia de condiciones macroeconómicas estables, el no flujo del crédito bancario, la recesión y, sobre todo, la falta de confianza hacia unas perspectivas mejores, sean por definición los pilares sobre los que mejorar para contribuir a la creación de empleo. Pero el factor trabajo, en las economías globales al uso, es trascendental para ser competitivos y por tanto lo es para el bienestar económico y social de los ciudadanos de cada país. Entre nosotros, como se conoce sobradamente, tenemos un panorama alarmante, ya que pasado el modelo de crecimiento económico basado fundamentalmente en la Construcción y los Servicios (muy intensivos en mano de obra y muy cíclicos), nos vemos abocados a un profundo cambio en el que impere la innovación, el conocimiento y la formación continua para poder competir en el mercado global.

Por ello, es preciso que la legislación laboral no sea un obstáculo, por su rigidez, para ese crecimiento cualitativo, de modo que los proyectos emprendedores tengan como base unos sistemas de trabajo de costes razonables y homologables a los países de nuestro entorno, de la suficiente elasticidad como para modificar causalmente las condiciones de trabajo y con un componente social de respeto a los derechos fundamentales del trabajador, de información y consulta a los representantes de los

trabajadores y de unas condiciones de trabajo (salarios, jornada y promoción profesional) dignas y razonables. Se trata, en definitiva, de poner en práctica el consejo de la OCDE de que en las actuales circunstancias es más positivo proteger «al trabajador (vía formación y empleabilidad) que al puesto de trabajo concreto», y eso es precisamente el objetivo principal de esta reciente reforma. Los ajustes a corto plazo están siendo inevitables, pero en la larga distancia y como está

Las bases en las que está asentada la nueva normativa, ya en su corta vigencia, están haciendo que se produzcan menos pérdidas de empleo que las que cabría esperar

simas más profunda de la crisis, se utiliza por algunos el cambio legislativo realizado como apoyo para justificar el argumento de que esta reforma ha propiciado una mayor destrucción de empleo. Cierto es que una ley laboral por sí sola no puede

Es preciso que la legislación laboral no sea un obstáculo, por su rigidez, para ese crecimiento cualitativo, de modo que los proyectos emprendedores tengan como base unos sistemas de trabajo de costes razonables y homologables a los países de nuestro entorno

demostrando la experiencia, las bases en las que está asentada la nueva normativa, ya en su corta vigencia, están haciendo que se produzcan menos pérdidas de empleo que las que cabría esperar (a cambio de modificación de condiciones) y, lo que es más importante, va a ayudar a ese cambio económico tan necesario en nuestro país.

Pero, evidentemente, dada la situación, no podemos caer en el conformismo. Todavía queda mucho por hacer. Existen posibles cambios que deben seguir contribuyendo a la creación de empleo, y a ellos me referiré seguidamente. Ahora bien, resulta evidente asimismo que existe una reforma o cambio, casi igual de importante, que es la que se ancla en las prácticas, en las actitudes, en los hábitos de los trabajadores y empresarios. Si la mentalidad de unos y otros sigue anclada en tiempos y modos pasados y/o caducos, el cambio normativo tendrá poca eficacia. Hay que desterrar la filosofía que, según Kholer, impera en nosotros de que «flexibilizar en España, es despedir». Y esas pautas de actuación tienen su mejor reflejo en el contenido de la negociación colectiva, y en la adaptación del sistema al cambio normativo operado.

Se podrían proponer dos líneas o ejes de actuación: el desarrollo de medidas que ayuden en el futuro próximo a reactivar el empleo y concretas actuaciones que favorezcan la competitividad empresarial sobre nuevas bases

La anterior situación justifica la necesidad de seguir adoptando medidas en materia laboral. A tal fin, se podrían proponer dos líneas o eje de actuación. Por un lado, el desarrollo de medidas que ayuden en el futuro próximo a reactivar el empleo y, por otro, concretas actuaciones que favorezcan la competitividad empresarial sobre nuevas bases. Un último apartado de estas reflexiones se destina a otras propuestas de futuro que necesitarán, en todo caso, de mayor reflexión y análisis.

A) APUESTAS POR EL EMPLEO

1. Necesidad de reforma del contrato a tiempo parcial

La reforma del contrato a tiempo parcial sigue siendo una cuestión pendiente, dado el limitado uso de esta institución en comparación con otras realidades europeas. El ligero repunte en el uso de este contrato que se aprecia en los últimos años no ha animado al legislador a efectuar una franca y abierta apuesta por él. La Ley 3/2012, pese a la declaración de intenciones que realiza en su Preámbulo (al afirmar que «el trabajo a tiempo parcial constituye una de las asignaturas pendientes de nuestro mercado de trabajo»), se limita a permitir que los trabajadores a tiempo parcial puedan realizar horas extraordinarias. Sin necesidad de incorporar a nuestro país los cuestionables *mini* y *midi jobs* alemanes (según los datos de la Agencia Federal de Empleo, en junio de 2011, representaban 7,3 millones), tal opción debería pasar por la simplificación del modelo actual que resultaría, sin duda, muy útil a la hora de

La reforma del contrato a tiempo parcial sigue siendo una cuestión pendiente, dado el limitado uso de esta institución en comparación con otras realidades europeas

generalizar su uso. La regulación del contrato a tiempo parcial debería evitar la complejidad excesiva de las reglas, la inseguridad jurídica en la gestión del contrato y los problemas de rigidez en la organización del trabajo. La reelaboración de esta figura contractual podría pasar por la construcción de un contrato a tiempo parcial «flexiseguro». El mismo podría fundamentarse en el reforzamiento de la flexibilidad de las reglas laborales de organización del tiempo de trabajo a través del establecimiento de un modelo de contrato de trabajo a tiempo parcial variable según necesidad de la empresa, que centrara su actuación en el empleo de los jóvenes pero sometido a un régimen reforzado de protección social que evitase que los trabajadores se vieran penalizados en la construcción de sus carreras de seguro.

Resulta imprescindible, por ello, el establecimiento de un modelo de contratación a tiempo parcial más flexible que incorpore sistemas de «trabajo intermitente» o «por llamada». El sistema «on call», si bien es ajeno a la legislación laboral española, no es extraño a otras legislaciones europeas, como sucede en el Reino Unido («zero hours contract»), Países Bajos («MUP contract»), Italia («contratto intermittente») o Alemania. Básicamente, mediante esta modalidad, las partes contratan una cantidad de horas de trabajo en un periodo de referencia, por ejemplo, un mes o (en el caso más extremo) un año, sin que exista una obligación de determinar *ex ante* en el contrato la distribución horaria. De este modo, el trabajador está obligado a prestar servicios en las horas que decida la empresa (trabajo a llamada; preaviso mínimo de cuatro días), siempre con el límite de las horas convenidas y respetando los descansos legales o convencionales de referencia. Debería admitirse la posibilidad de que la negociación colectiva estatutaria creara contratos a tiempo parcial de carácter sectorial, adecuados a las características específicas del ámbito.

2. Reforma de las políticas activas de empleo

España ocupa una posición intermedia en cuanto a gasto en formación, ligeramente incluso por encima de la media de la OCDE. No obstante, la mayor parte de nuestro esfuerzo en políticas activas de empleo se lo llevan los incentivos a la contratación y las políticas pasivas.

En materia de incentivos a la contratación se ha puesto de manifiesto en reiteradas ocasiones que la actual heterogeneidad y amplitud de colectivos cuyo empleo se fomenta contribuye en muy escasa medida a su eficacia y genera competencia desleal entre las empresas. Los diversos programas de incentivos a la contratación se han caracterizado tradicionalmente por su dispersión, por ser un conjunto enmarañado de normas fruto de la acumulación de programas cada uno con sus propias técnicas de incentivación, con finalidades y destinatarios distintos y con consideraciones de las políticas instrumentales de empleo completamente diversas. La disposición transitoria sexta del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, ha suprimido, salvo en casos muy puntuales, el derecho de las empresas a la aplicación de bonificaciones por contratación, mantenimiento del empleo o fomento del autoempleo, en las cuotas a la Seguridad Social y, en su caso, cuotas de recaudación conjunta que se estuvieran aplicando a la entrada en vigor de la citada disposición.

De los datos generales se obtienen varias conclusiones. La primera es la necesidad de proceder a una profunda evaluación de las políticas activas españolas. En la actualidad, las mismas apenas si se someten a alguna evaluación rigurosa de su eficacia, de sus costes o de las alternativas disponibles para el logro de unos mejores resultados en términos de los objetivos antes referidos. Es

fundamental una gestión profesionalizada que permita poner en correspondencia necesidades del mercado de trabajo y las políticas aplicadas. Se deben analizar las necesidades del mercado de trabajo con el objetivo de planificar las actividades de los servicios públicos a medio plazo. Para todo ello hay que revisar objetivos, prioridades e instrumentos y evaluar resultados al modo en que lo hacen las empresas u otros servicios públicos de empleo.

Una segunda línea de actuación exige reordenar el gasto. Entre las activas, redirigiendo gran parte del esfuerzo presupuestario de los incentivos a la formación. En cuanto a las pasivas, tan pronto como la situación mejore, logrando una mayor conexión con las activas y una relación más equilibrada en el gasto entre unas y otras. Todo ello nos lleva a proponer un mayor desarrollo e integración de esas políticas activas de empleo, y muy en especial de la formación profesional en todas sus dimensiones contando para ello, además de con un mejor engarce con el sistema educativo, con la coordinación de los agentes públicos y privados que han de promoverlas e implementarlas y a su vez conectándolas más coherentemente con los momentos de crisis empresariales.

Finalmente, se hace necesario una mayor coordinación entre las Administraciones implicadas. El modo en que está configurado el Servicio Público de Empleo Estatal hace que, en ausencia de una buena coordinación, los incentivos de la Administración central y de las autonómicas no se alineen. En concreto, la Administración central financia las políticas de empleo activas y pasivas, mientras que son las comunidades autónomas las encargadas de gestionar las activas. Este diseño hace que las comunidades autónomas no perciban todos los beneficios de una reducción del paro en la región, ya que es la Administración central la que soporta el pago de las prestaciones por desempleo. El resultado de esta no corresponsabilidad fiscal es un aumento de la probabilidad de que las políticas activas se desvíen de los que deberían ser sus objetivos.

3. Adopción de medidas específicas contra el desempleo juvenil

Los problemas del empleo juvenil tienen causas multidimensionales y multisectoriales. Por lo tanto es de suma importancia concebir políticas nacionales, autonómicas y locales integrales, con mecanismos efectivos que ayuden a aliviar la situación, y que involucren a diversos actores de la sociedad, como los organismos públicos empleadores y trabajadores, las instituciones de formación profesional, la sociedad civil y las propias organizaciones de jóvenes.

No obstante, una posible propuesta sería la de suprimir los actuales contratos en prácticas y para la formación y el aprendizaje, para unificarlos en un nuevo contrato de trabajo con un doble objetivo, formativo y de creación de empleo (para una población de entre 16 y 30 años). Dicho contrato podría tener una duración máxima de 3 años, tras los cuales debería convertirse en indefinido, con un periodo de prueba de hasta 6 meses. Para incentivar más su uso por parte de las empresas, se podrían arbitrar reducciones totales de las cuotas de Seguridad Social para el primer año de su celebración, sin dejar por ello los trabajadores de estar amparados bajo el sistema ordinario de protección social, como se ha hecho en el caso de Turquía donde se ha establecido la reducción permanente de las cotizaciones sociales del empleador durante los primeros 5 años de

Una posible propuesta sería la de suprimir los actuales contratos en prácticas y para la formación y el aprendizaje, para unificarlos en un nuevo contrato de trabajo con un doble objetivo, formativo y de creación de empleo

empleo para las nuevas contrataciones de mujeres desempleadas y jóvenes (de 18-29 años). El salario (inicialmente con referencia al SMI) tendría que ir incrementándose anualmente (salarios de ingreso) para hacerlo converger con la remuneración del puesto de trabajo ocupado. Y, finalmente, la formación debería propiciarse sobre todo para aquellos empleados con menor cualificación.

4. Promoción de la contratación de empleados por emprendedores y microempresas mediante la flexibilización temporal de determinadas normas laborales

Partiendo de la base de que autónomos y microempresarios van a constituir una fuente trascendental de creación de empleo en la salida de la actual crisis económica, y dentro de las medidas que se están adoptando y adoptarán para su potenciación –no olvidemos que la nueva Ley del Estatuto del Trabajo Autónomo del 2007 a ello obliga–, han de ocupar un lugar central aquellas relacionadas con unas menores cargas y restricciones de estos «microempleadores» respecto a los trabajadores que contraten, sin perjuicio de su tutela «básica» por el ordenamiento laboral.

Autónomos y microempresarios van a constituir una fuente trascendental de creación de empleo en la salida de la actual crisis económica

Ciertamente, hay aspectos en los que tal adaptación no ha de ser posible, como en la normativa relacionada con los derechos fundamentales o la protección de la vida e integridad física de los trabajadores por las normas de prevención de riesgos laborales. Por contra, hay materias y ámbitos en los que, al menos durante un determinado periodo en la actual crisis –y revisando en el futuro su continuidad–, debería posibilitarse a aquellos colectivos emprendedores una mayor flexibilidad en el ámbito laboral, tal como eximirles temporalmente de la normativa de los convenios colectivos sectoriales, teniendo a las normas estatales como referencia, y estas a su vez con determinadas

adaptaciones, tal como en materia de tiempo de trabajo –sin perjuicio de la jornada máxima anual y de límites entre jornadas previstos por el Estatuto de los Trabajadores–, movilidad funcional y polivalencia, o terminación de contratos de trabajo. Igualmente, debería explorarse una vía de ajuste de la indemnización del despido en la pequeña empresa, que es la que más utiliza empleo precario y soporta el sobrecoste del despido improcedente, dentro de la dinámica del sistema dual, con efectos perniciosos en la creación de empleo. Debería analizarse la posibilidad de que ese ajuste se instrumentara a través del Fondo de Garantía Salarial o de un nuevo fondo de garantía de despidos.

B) APUESTA POR LA COMPETITIVIDAD EMPRESARIAL

1. Incremento de la flexibilidad interna en la relación laboral

Aunque debe reconocerse que la reforma laboral del 2012 ha dado pasos importantes en esta dirección, debería posibilitarse a las empresas una mayor movilidad de los trabajadores para la realización de funciones en otros puestos de trabajo, incluso de grupos profesionales diferentes, aumentando el periodo temporal que se puede producir esta movilidad ya prevista en el Estatuto de los Trabajadores, potenciando al mismo tiempo la polivalencia funcional de los trabajadores, sin por ello tener que acudir al procedimiento ya previsto de modificación sustancial de las condiciones de trabajo (art. 41 Estatuto de los Trabajadores). De igual forma, se debería favorecer una mayor movilidad geográfica de los trabajadores entre las distintas plantas de la empresa –e incluso entre empresas de un mismo grupo– aunque sea de carácter temporal, de forma que los actuales desplazamientos geográficos de los trabajadores, que se posibilitan con el límite de 12 meses en 3 años, pudieran realizarse con un límite temporal mayor.

Debería posibilitarse a las empresas una mayor movilidad de los trabajadores para la realización de funciones en otros puestos de trabajo, incluso de grupos profesionales diferentes

2. Desarrollo de políticas que ligen salarios y productividad

La definición estructural de nuestro modelo retributivo por la negociación colectiva sigue anclado en muchos convenios en una lógica clásica en la que el componente fijo prima de forma clara sobre el variable. Resulta imprescindible avanzar hacia una mayor relación entre retribución y productividad y, en esta línea, apostar por la negociación colectiva como instrumento adecuado para establecer la definición y los criterios de la estructura salarial (conceptos fijos y variables) que se ajuste a la realidad sectorial y empresarial. El salario debe, necesariamente, relacionarse con los nuevos sistemas de organización del trabajo y los incentivos a la producción, la calidad o los resultados.

Los nuevos criterios acuñados deberían conllevar la paulatina sustitución del criterio de antigüedad como elemento de generación de salario, evitándose que este siga creciendo anualmente por el mero hecho de que el tiempo pase, independientemente de la calidad de la aportación del trabajador a la empresa.

Resulta imprescindible avanzar hacia una mayor relación entre retribución y productividad y, en esta línea, apostar por la negociación colectiva como instrumento adecuado

3. Mejora de las funciones gestoras por las Mutuas de Accidentes de Trabajo de la prestación económica de incapacidad temporal derivada de contingencias comunes

Las Mutuas poseen importantes limitaciones estructurales en la función de control de la incapacidad temporal (IT) derivada de contingencias comunes y, más aún, en aquellas de corta duración. Tales restricciones se manifiestan en la imposibilidad de revisión de la baja e imposibilidad de suspensión de la prestación. Se aprecia, igualmente, su limitado papel de control en la primeras fases de la IT, y, en fin, el inicio de su actividad de control a partir del día 16.º, esto es, cuando les corresponde asumir la gestión del gasto de la prestación económica y que, a tenor de los datos estadísticos, se enfrenta a una situación consolidada o concluida dado que un elevado número de estos procesos son de duración inferior a los 15 días. Es importante, en este punto, recordar que el artículo 44 del Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, sobre intensificación de la competencia en el mercado de bienes y servicios, atribuyó a los médicos de las Mutuas la facultad de expedir las altas a efectos económicos, atribución que sigue, en la actualidad, pendiente de desarrollo reglamentario. Las anteriores limitaciones resultan tanto más significativas si tenemos en cuenta la eficacia de la acción de las Mutuas en esta materia. Los datos existentes ponen de manifiesto cómo la duración media de los procesos es más reducida cuando los mismos son gestionados por las colaboradoras que cuando lo hace el INSS.

La reforma de las Mutuas de Accidentes de Trabajo debería pasar por autorizar a las Mutuas el desarrollo de actuaciones de control y seguimiento desde el primer día de la baja

La reforma de las Mutuas de Accidentes de Trabajo debería pasar por autorizar a las Mutuas el desarrollo de actuaciones de control y seguimiento desde el primer día de la baja, así como los tratamientos sanitarios, incluidas las intervenciones quirúrgicas, con el consentimiento informado del paciente y la autorización del Servicio Público de Salud, ya que este último es el responsable y titular de la asistencia sanitaria.

Las actuaciones sanitarias deberían limitarse a las patologías coincidentes con las derivadas de las contingencias profesionales, a fin de evitar una sobredotación de las Mutuas y la asunción

por las cuotas de la Seguridad Social de unos costes que serían excesivos y no le corresponden. Esta medida debería adoptarse en coordinación con el Ministerio de Sanidad. También debería coordinarse con el INSS la creación de un órgano colegiado o bien la extensión de los existentes a las Mutuas, en igualdad de condiciones.

Las mejoras de gestión en este ámbito supondrán un incremento de los excedentes, que se integran en el Fondo de Reserva de la Seguridad Social, y, simultáneamente, colaborarían a la reducción del absentismo laboral en la parte que se basa en procesos de IT.

4. Conservación de la moderación salarial y reducción de las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social

En materia de costes laborales, consideramos necesario mantener y aplicar el acuerdo plurianual de moderación salarial (ANC) pactado a principios de 2012 entre los interlocutores sociales (y con vigencia hasta 2014).

Al mismo tiempo, se debería analizar la reducción de las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social (particularmente elevadas en el contexto europeo). Esto último contribuirá a amortiguar los costes sociales del proceso de devaluación interna que afronta España compensando los efectos que está produciendo en la empresa española la subida del IVA.

5. Actuaciones normativas de apoyo a las pymes

Son diversas las previsiones que se encuentran en nuestra regulación que, con el ánimo de favorecer a la pequeña empresa, eximen a esta de determinadas obligaciones. Sin embargo, estas disposiciones pueden volverse en contra de su objetivo, pues pueden convertirse en una penalización a las empresas que crecen. Así, la contratación de un trabajador adicional puede suponer que se pierdan ventajas contenidas en las normas laborales. De esta forma, el pequeño o mediano empresario renunciará a crear un puesto de trabajo y a fortalecer su estructura productiva por evitar los costes (directos o indirectos, efectivos o potenciales) de superar con su plantilla un determinado umbral. Las microempresas, al crecer, inmediatamente comienzan a soportar pesadas cargas impositivas y burocráticas.

De igual modo, la fragmentación de la pequeña empresa española es, en gran parte, una respuesta adaptativa a las restricciones regulatorias de las relaciones laborales: simplemente los agentes económicos evitan la ineficiencia de las leyes laborales contratando relaciones en esencia laborales mediante fórmulas de derecho mercantil. En este sentido, se detecta en general un apoyo notable desde las distintas Administraciones al fomento del empleo autónomo, no siempre dirigido a la creación de empresas con alto valor añadido (y consecuentemente con potencial de generar nuevos puestos de trabajo), sino como un simple mecanismo de lucha contra el des-

empleo. Ello puede generar un excesivo número de microempresas dedicadas a negocios poco innovadores y no generadores de empleo.

Lo anterior requeriría un análisis en profundidad de la normativa existente que valorase el uso de criterios que estableciesen regímenes jurídicos diferenciados en función de la dimensión de la empresa.

C) OTRAS APUESTAS DE FUTURO

1. Racionalización del sistema de contratación

La tasa de temporalidad ha pasado en tres años del 31,8 al 22,40 %. La reciente reforma laboral, operada por la Ley 3/2012 (en vigor el 8 de julio de 2012), en materia de contratación ha realizado un esfuerzo para reducir la temporalidad en el mercado de trabajo. Un primer objetivo de la reforma laboral ha sido la potenciación de la contratación indefinida que, en este momento, supone menos del 8 % de los contratos firmados. Como medida más específica, la reforma ha creado una nueva modalidad contractual para empresas de menos de 50 trabajadores –llamada «Contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores»– cuya principal peculiaridad es la ampliación del periodo de prueba a un año de duración, al margen de diversas bonificaciones fiscales y de cotización, condicionadas estas últimas a requisitos de estabilidad del empleo en la empresa.

La reforma no ha abordado, como había sido solicitado desde instancias empresariales, una completa readecuación del sistema de contratación temporal que conserva su definición estructural intacta. En la actualidad existe una «maraña contractual» de hasta 17 modalidades distintas de contrato de trabajo, muchas de las cuales son apenas conocidas y utilizadas.

Todo lo anterior vuelve a recomendar una apuesta decidida por un único contrato, cuyo régimen indemnizatorio esté próximo a la indemnización media satisfecha en la actualidad (tanto para contratos temporales como para contratos fijos). Esa indemnización podría tener un perfil temporal creciente, en función del número de años trabajados, de forma que, por ejemplo, empezara en 8 días –como los actuales contratos temporales– y creciera progresivamente hasta alcanzar un máximo de 33 días.

Se recomienda una apuesta decidida por un único contrato, cuyo régimen indemnizatorio esté próximo a la indemnización media satisfecha en la actualidad (tanto para contratos temporales como para contratos fijos)

La propuesta es una apuesta por el empleo estable que supera la generalización del trabajo temporal de nuestro mercado de trabajo. Es un contrato indefinido. Este dato debe ser subrayado de manera muy positiva porque permite reconstruir todo el sistema de relaciones laborales desde el centro de gravedad de un contrato indefinido, con todas las ventajas empresariales y laborales que tiene esta opción. La propuesta no solo rompe, así, con la dualidad del mercado de trabajo, beneficiando sobre todo a los jóvenes, sino que crea condiciones mejores que favorecen el ejercicio de numerosos derechos laborales que hoy en día no pueden ser ejercidos por trabajadores temporales.

2. Necesidad de repensar el establecimiento de un sistema similar al denominado «fondo austriaco»

La reforma laboral omite cualquier referencia al polémico «fondo austriaco». No obstante, sería necesario reflexionar en profundidad sobre las posibilidades de combinar la propuesta del contrato único con un fondo de capitalización de la indemnización por abandono de la empresa, similar al modelo austriaco. La principal novedad de este modelo es que el trabajador cuenta con un sistema de indemnización por despido que funciona como un fondo de ahorro, que puede mantener aunque cambie de trabajo y que el Estado incentiva utilizar como complemento a la pensión pública. La principal ventaja es que introduce una mayor movilidad y flexibilidad en el mercado laboral. Las pymes pueden, además, racionalizar sus gastos ya que su liquidez no pasa por apuros cuando afronta despidos. La OCDE ha venido elogiando en distintos informes este sistema como una forma creativa de aportar seguridad a los sistemas de pensiones públicos. Además, la reinversión de los fondos a través del mercado de capitales es elogiada por la OCDE como una forma de «mejorar la función del mercado de capitales para apoyar el crecimiento».

Sería necesario reflexionar en profundidad sobre las posibilidades de combinar la propuesta del contrato único con un fondo de capitalización de la indemnización por abandono de la empresa, similar al modelo austriaco

No obstante, dado que en la actualidad gastan solo los empresarios que despiden, mientras que con este sistema toda empresa estaría obligada a dotar el fondo de sus trabajadores, podría complementarse con un sistema de penalizaciones y bonificaciones en las cotizaciones por desempleo que, sin alterar la recaudación total, supusiera un ahorro para las empresas que menos despiden. Se trataría de un sistema con *experience-rating* o *bonus-malus*, similar al que rige en Estados Unidos con bastante efectividad. Por contra, si dicho coste marginal aumentase, las empresas que despidiesen más pagarían más, soportando así parte del coste social que ocasionan. La entidad encargada de la administración del nuevo sistema constituiría un fondo de reserva, alimentado por las contribuciones de las empresas y destinado a pagar las prestaciones por desempleo a los trabajadores despedidos. Una vez al año, la entidad computaría el

saldo neto correspondiente a cada empresa y, en caso de ser deudor, exigiría a la empresa que cubriera el déficit en un plazo determinado.

En fin, se trata de lanzar nuevas propuestas que contribuyan a seguir proponiendo debates para tratar de mejorar nuestro maltrecho mercado laboral.