Reforma del mercado laboral.
Una reflexión, con especial atención a la negociación colectiva

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, por ejemplo.

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 sobre casi todos los aspectos de las mismas, ya que, y esto no puede olvidarse, se trataba de una Ley que heredaba la normativa laboral del régimen político franquista, en el que, en palabras de Federico Durán[1], se "trataba de suplir con un paternalismo intervencionista desaforado la ausencia de libertades individuales y colectivas, entre ellas las sindicales".

Legislación laboral rígida = malos resultados en el mercado de trabajo

Las rigideces laborales descritas, fruto de la consolidación de una legislación intervencionista, tuvieron unas consecuencias nefastas sobre la evolución del mercado de trabajo en España desde mediados de los años 70. En las dos décadas que transcurrieron entre 1976 y 1996 la economía española experimentó períodos de fuerte crecimiento económico (1986-1990) junto con etapas de crisis y de decrecimiento del PIB (1981, 1993). Pero, en conjunto, en esos veinte años se produjo un crecimiento del PIB en términos reales de un 55,6 por 100. Esa notable expansión del PIB real debería haberse traducido en crecimientos del empleo en el período contemplado, pero este fenómeno tan lógico no se produjo.

De hecho, en el tercer trimestre de 1976 se encontraban ocupados 12,78 millones de trabajadores en nuestro país, mientras que a principios de 1996 la cifra de ocupados era de 12,62 millones, es decir, 160.000 trabajadores ocupados menos que veinte años atrás. Es cierto que durante esos veinte años la cifra de trabajadores ocupados osciló entre un mínimo de 10,95 millones a mediados de 1985 y un máximo de 13,12 millones en el tercer trimestre de 1991, pero la realidad es que en el conjunto del período 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.

[1] Catedrático de Derecho del Trabajo de la Universidad de Córdoba y Presidente del Consejo Económico y Social en el período 1992-2001.

A la vista de dicho escenario, varias interpretaciones serían posibles: por una parte, se podría interpretar que nuestro 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 venga acompañado de incremento en la cifra de trabajadores ocupados. Este sería el *enfoque reformista*. Otra interpretación, en el otro extremo, es la de aquellos que, pensando que el nivel de empleo alcanzado en España -12,5 millones de personas- era *estructural*, 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.

El enfoque *reformista*, desde una aproximación genérica, debiera contar con tres ejes de actuación, al menos. Por un lado, una reforma del sistema de contratación que haga frente a la dualidad en el mercado laboral. En segundo lugar, con una reforma en el marco de las prestaciones por desempleo, que introduzca los incentivos adecuados a la búsqueda de empleo. Y, en tercer lugar, con una reforma a fondo del marco de la negociación colectiva.

En la reforma laboral de 1997 se abordó parcialmente la primera de las líneas de reforma. Los efectos benéficos de dicha reforma, unidos a un conjunto de acertadas decisiones en otros campos de la política económica, favorecieron el inicio de un proceso de importante creación de empleo. Este efecto positivo pareció restar urgencia a las reformas pendientes, que aunque se intentaron acometer en el otoño de 2001 (negociación colectiva) y la primavera de 2002 (prestaciones por desempleo), en general no se concretaron en nada palpable.

Durante el largo ciclo expansivo que nuestra economía vivió desde mediados de la década de los 90, en el que la creación de empleo fue intensa –pasamos de los 12,5 millones de ocupados al entorno de los 20 millones a mediados de 2007-, la necesidad de acometer importantes reformas laborales quizá quedó diluida: se creaba empleo y los costes laborales evolucionaban de manera más o menos contenida. Además, no se contaba con el apoyo de una mala situación laboral que sirviese como argumento para acometer reformas laborales.

Pero 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 Eurostat, desde mediados de 2007 en España se han destruido 1.565.600 empleos, el 79,1% de todo el empleo perdido en la zona euro en el mismo período. Por poner un ejemplo que contraste con esta evolución, baste decir que en el mismo período temporal en Francia y Alemania no sólo no se ha destruido empleo, sino que se han registrado modestos incrementos de 62.400 y 45.800 empleos, respectivamente.

Table 2: Real GDP growth

	Quarterly GDP forecast (%, quarter-on-quarter) 2009				Annual GDP forecast (%, year-on-year) 2009	
	2009/1	2009/2	2009/3	2009/4	*Spring forecast May 2009*	Interim forecast Sep. 2009
Germany	-3.5	0.3	0.7	0.1	*-5.4*	-5.1
Spain	-1.6	-1.1	-0.4	-0.2	*-3.2*	-3.7
France	-1.3	0.3	0.4	0.3	*-3.0*	-2.1
Italy	-2.7	-0.5	0.2	0.1	*-4.4*	-5.0
Netherlands	-2.7	-0.9	-0.4	0.0	*-3.5*	-4.5
Euro area	**-2.5**	**-0.1**	**0.2**	**0.1**	***-4.0***	**-4.0**
Poland	0.3	0.5	0.1	0.0	*-1.4*	1.0
United Kingdom	-2.4	-0.7	0.2	0.5	*-3.8*	-4.3
EU27	**-2.4**	**-0.2**	**0.2**	**0.1**	***-4.0***	**-4.0**

Source: Commission services.

El Presidente del Gobierno, cuando la Comisión Europea publicó sus previsiones de crecimiento este otoño (el 14 de septiembre) manifestó, optimista, que de acuerdo con este organismo oficial el PIB español iba a caer menos que en el resto de Europa, lo que 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 calidad de nuestro entramado laboral, ya que con una caída menor de la economía las cifras de destrucción de empleo no tienen parangón con las que se producen en el mundo occidental, tal y como se ha visto anteriormente.

¿Qué se debería reformar en nuestro mercado de trabajo?

Por tanto, hay razones de eficiencia económica que convierten en urgente una reforma del mercado laboral. En este sentido se produce un conflicto sobre el enfoque a aplicar: una aproximación maximalista, que se materialice en una reforma integral del marco de relaciones laborales en España –en esencia se trataría de derogar el Estatuto de los Trabajadores y empezar el trabajo *desde cero*, una postura defendida por algunos eminentes conocedores de nuestro mercado de trabajo-, o bien un enfoque minimalista, según el cual se puedan ir realizando modificaciones parciales de nuestro sistema, de manera progresiva, para ir mejorándolo y acercándolo a los estándares occidentales.

En el presente documento se trabaja con la hipótesis del primer enfoque, ya que como elemento de discusión es más global y más rico. De acuerdo con esta aproximación, se considera que la reforma del marco de relaciones laborales en nuestro país debería contar con, al menos, modificaciones sustanciales en cuatro ámbitos: una reforma en profundidad del modelo de negociación colectiva, una simplificación de los sistemas de contratación, una modificación de las cotizaciones sociales, vinculada a la protección al trabajador ocupado y, por último, un sistema de incentivos dirigido a los parados perceptores de prestaciones.

A continuación se indican algunas razones que explican la necesidad de actuar en estos cuatro ejes, con la intención de motivar el debate.

1. Negociación colectiva

Nuestro sistema de negociación colectiva adolece, desde el momento de su adopción, de una serie de peculiaridades:

- ✓ Es una **anormal *fuente de derecho*** extraparlamentaria, una particularidad que deriva de la época del corporativismo franquista y, más aún, herencia del 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 en el tiempo lo pactado en un momento determinado, hasta que se produzca una modificación de dicha *ley*. La consecuencia evidente es la 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. 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 a las circunstancias económicas.

- ✓ **Rigidez en la evolución de los salarios**. Los salarios en España se muestran muy insensibles a la evolución de las condiciones económicas, lo que se ha podido comprobar de manera muy clara en el presente año, donde con una inflación incluso negativa y con un nivel interanual de destrucción de empleo superior a 1,5 millones de personas, los salarios negociados en convenio muestran muy pocos ajustes, lo que se ve reforzado por la existencia de una alta proporción de convenios plurianuales. Asimismo, los salarios se mantienen en España altamente indiciados a la inflación pasada, en un grado muy superior a la media europea: el 70 por 100 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 por 100[2].

- ✓ **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 otra actuación tiene que ser necesariamente negociada. Creo relevante, por su claridad, destacar las palabras de Federico Durán sobre esta cuestión: "*Eso consagra la rigidez y la necesidad de negociar expresamente –y, por tanto, generalmente, de compensar económicamente—cualquier medida de adaptación o de ajuste que se considere necesaria, debiendo, en ocasiones superar además el control administrativo e*

[2] Estrada, A., M. Izquierdo y A. Lacuesta (2009), "El funcionamiento del mercado de trabajo y el aumento del paro en España", Banco de España, *Boletín Económico*, julio-agosto 2009.

incluso un posterior control judicial sobre la oportunidad de la medida. La tutela de los derechos de los trabajadores, de esta forma, sigue estando concebida sobre la base de la rigidez, por lo que se considera que tanto más está protegido 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.

- ✓ **Distribución ineficiente de los ámbitos de negociación**. Los 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 de 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 a 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).

  Frente a estas situaciones extremas, las estructuras de negociación intermedias resultan ineficientes[3]. Pues bien, en España los convenios al nivel de 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.

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.

---

[3] Véase, por ejemplo, para una aproximación teórica, el trabajo de Calmfors, L. y J. Driffill (1988), "Centralization of wage bargaining", *Economic Policy*, nº 6 (abril), pp. 13-61. Un análisis empírico para el caso español se puede encontrar en el trabajo de Izquierdo, M.; Moral, E. y Urtasun, A. (2003), *El sistema de negociación colectiva en España: un análisis con datos individuales de convenios*. Banco de España, Documento Ocasional nº 0302.

Los problemas descritos hablan por sí solos y justifican el planteamiento de una reforma del marco de negociación colectiva a fondo, en la que los convenios tengan el carácter de contratos entre partes, y no el de leyes, en la que el convenio "base" sea el realizado a nivel de empresa, con posibilidad de *cláusulas de enganche* a convenios de nivel superior –en vez de cláusulas de descuelgue y con mayores dosis de flexibilidad. Este tipo de reforma exigiría, casi con total probabilidad, la modificación total del título III del Estatuto de los Trabajadores.

2. Sistemas de contratación

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 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 aproximadamente el 10 por 100 de los contratos firmados son indefinidos, tal y como se aprecia en la tabla. 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 deriva de un sistema de relaciones laborales que ha primado esta fórmula.

El problema menos grave derivado de esta situación es el que ciertos grupos de población (jóvenes), en sus primeras relaciones laborales, tengan un elevado grado de temporalidad. El problema mayor es el de que ciertas personas pueden quedar atrapadas en el círculo de la temporalidad, y tienen grandes dificultades para estabilizar su situación laboral, con las consecuencias negativas que se derivan de este hecho.

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 ya no sea necesaria para el empresario la diferencia entre contratos temporales e indefinidos deja de ser relevante.

SEPTIEMBRE 2009

EVOLUCIÓN DE LOS CONTRATOS

	AÑO 2008		AÑO 2009		VARIACIÓN ANUAL			
					MES		ACUMULADO	
	MES	ACUMULADO	MES	ACUMULADO	ABSOLUTA	RELATIVA	ABSOLUTA	RELATIVA
ENERO	1.581.360	1.581.360	1.125.773	1.125.773	-455.587	-28,81	-455.587	-28,81
FEBRERO	1.427.302	3.008.662	1.016.678	2.142.451	-410.624	-28,77	-866.211	-28,79
MARZO	1.285.644	4.294.306	1.061.112	3.203.563	-224.532	-17,46	-1.090.743	-25,40
ABRIL	1.459.666	5.753.972	1.031.420	4.234.983	-428.246	-29,34	-1.518.989	-26,40
MAYO	1.384.915	7.138.887	1.110.014	5.344.997	-274.901	-19,85	-1.793.890	-25,13
JUNIO	1.419.348	8.558.235	1.274.698	6.619.695	-144.650	-10,19	-1.938.540	-22,65
JULIO	1.626.466	10.184.701	1.403.023	8.022.718	-223.443	-13,74	-2.161.983	-21,23
AGOSTO	1.049.939	11.234.640	944.823	8.967.541	-105.116	-10,01	-2.267.099	-20,18
SEPTIEMBRE	1.501.595	12.736.235	1.354.836	10.322.377	-146.759	-9,77	-2.413.858	-18,95
OCTUBRE	1.584.811	14.321.046						
NOVIEMBRE	1.162.614	15.483.660						
DICIEMBRE	1.117.577	16.601.237						

EVOLUCIÓN DE LOS CONTRATOS INDEFINIDOS *

	AÑO 2008		AÑO 2009		VARIACIÓN ANUAL			
					MES		ACUMULADO	
	MES	ACUMULADO	MES	ACUMULADO	ABSOLUTA	RELATIVA	ABSOLUTA	RELATIVA
ENERO	196.763	196.763	119.201	119.201	-77.562	-39,42	-77.562	-39,42
FEBRERO	186.135	382.898	115.683	234.884	-70.452	-37,85	-148.014	-38,66
MARZO	168.133	551.031	121.228	356.112	-46.905	-27,90	-194.919	-35,37
ABRIL	189.283	740.314	111.474	467.586	-77.809	-41,11	-272.728	-36,84
MAYO	164.464	904.778	109.097	576.683	-55.367	-33,67	-328.095	-36,26
JUNIO	153.986	1.058.764	107.735	684.418	-46.251	-30,04	-374.346	-35,36
JULIO	160.363	1.219.127	111.143	795.561	-49.220	-30,69	-423.566	-34,74
AGOSTO	97.584	1.316.711	68.735	864.296	-28.849	-29,56	-452.415	-34,36
SEPTIEMBRE	173.481	1.490.192	128.374	992.670	-45.107	-26,00	-497.522	-33,39
OCTUBRE	180.229	1.670.421						
NOVIEMBRE	129.123	1.799.544						
DICIEMBRE	103.061	1.902.605						

La simplificación del marco de contratación en España podría pasar por la creación de una única modalidad de contratación, el *contrato de trabajo*, como tienen en otros países, cuya vigencia sería indefinida, hasta que alguna de las partes decida ponerle fin. Pero para esto último es necesario acometer una reforma de los costes y las incertidumbres (para el empresario) vinculadas al despido. Y aquí entramos en el terreno de la siguiente reforma.

3. Costes de despido, cotizaciones a la Seguridad Social y cuentas personales de cotización

Nuestro sistema actual cuenta con una clara diferenciación entre los costes de despido de los contratos indefinidos y los temporales. Los primeros están mucho más protegidos que los segundos, y este hecho genera una serie de consecuencias negativas para todos los agentes afectados:

- ✓ Para la *empresa*, porque tiene que asumir un elevado coste en el caso de tener que reducir plantillas "protegidas" por contratos indefinidos. Un coste que, además, puede elevarse *de facto* por encima de las indemnizaciones establecidas al judicializarse los despidos.

- ✓ Para los *trabajadores con contratos temporales*, porque en la práctica están desprotegidos, ya que el empresario, cuando se ve obligado a prescindir de ellos, no les despide sino que espera al agotamiento del contrato, que no es renovado. En este caso la indemnización es nula.

- ✓ Para los *trabajadores con contratos indefinidos*, que aunque parece que son los grandes beneficiados del sistema, también salen perjudicados. Piensen en los trabajadores con el mayor coste de despido (45 días por año trabajado): si no son despedidos, nunca van a poder beneficiarse económicamente, de dicha protección. Y aunque esto minimiza su probabilidad de ser despedidos, también es cierto que coarta su posibilidad de desarrollo profesional ligado a un cambio de empresa, ya que en dicho caso la antigüedad relevante para el cálculo de la indemnización empieza a contar desde cero.

En este sentido, la propuesta que se presenta es la aplicación de un modelo de tipo austriaco, en el que parte de las cotizaciones sociales que el empresario paga por los trabajadores se utiliza para dotar una cuenta de cotización individual, que el trabajador puede aprovechar durante etapas de desempleo o al jubilarse, y, a cambio, se reducen los costes de las indemnizaciones por despido.

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 su 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.

4. Sistema de incentivos para los perceptores de prestaciones por desempleo

Por último, nuestro sistema de protección al desempleo también es susceptible de numerosas mejoras.

Si se deja a un lado el debate sobre si el sistema debe ser más generoso en los primeros compases de la situación de desempleo y luego ir perdiendo generosidad a medida que transcurre el tiempo –pudiendo llegar incluso a una menor duración del período de prestaciones-, un debate que se ha planteado, por ejemplo, en el *manifiesto de los 100 economistas*, y que es de naturaleza *técnica*, hay un ámbito en el que es existe un amplio recorrido para introducir mejoras: la adopción de un sistema que genere los incentivos necesarios para que los desempleados que cobran prestaciones centren sus esfuerzos en encontrar un empleo.

Las experiencias internacionales son múltiples, pero en general están vinculadas a la obligación, por parte del trabajador desempleado, de demostrar el cumplimiento de un volumen determinado de actuaciones encaminadas a encontrar empleo, como condición para poder seguir cobrando las prestaciones. 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.