

Un nuevo marco para las relaciones laborales en España

Abril 2012

fedea

# Seis propuestas de mejora

- 1.** Se deberían agilizar y simplificar los procedimientos de descuelgue.
- 2.** Se debería recortar el periodo de la ultraactividad, ahora marcado en dos años de vigencia, a un solo año, así como clarificar las consecuencias del agotamiento del mismo.
- 3.** Las indemnizaciones por despido en el contrato de emprendedores deberían ser crecientes con la antigüedad.
- 4.** Hay que limitar el uso de bonificaciones a la contratación y aumentar decisivamente el gasto en formación.
- 5.** Las medidas a favor del empleo juvenil deben ser más ambiciosas
- 6.** Es necesario mejorar la coordinación de la negociación colectiva.

# Un nuevo marco para las relaciones laborales en España

La reforma laboral de 2012 introduce cambios importantes en nuestro sistema de relaciones laborales. Lo hace principalmente en las materias de negociación colectiva, flexibilidad interna y regulación del despido, que van en la dirección adecuada y nos acercan más a la legislación laboral del resto de Europa. Sin embargo, la reforma no contempla medidas contundentes ni para acabar con la dualidad ni para mejorar la eficacia de las políticas activas.

## Negociación colectiva y flexibilidad interna

La rigidez de los salarios reales y la falta de flexibilidad interna son graves problemas de la economía española que aumentan tanto el nivel como la volatilidad del paro. Para remediarlos, el Real Decreto-Ley incluye varias medidas que corrigen aspectos claves de las recientes reformas de 2010 y 2011.

Por lo que respecta a la regulación de la negociación colectiva, se persigue acercarla al nivel de la empresa y reducir la inercia negociadora. Para ello, se adoptan cuatro medidas significativas: (i) se consolida la prioridad aplicativa de los convenios de empresa, eliminando la posibilidad de pactos a nivel estatal o autonómico que restablezcan la prioridad de los convenios de ámbito superior; (ii) se impone un límite de dos años para la extensión automática de los convenios vencidos; (iii) se define la causa económica en los descuelgues (dos trimestres de caída de ingresos o ventas); y (iv) se suprime la autorización administrativa para las suspensiones de contratos y reducciones de jornada colectivas. Adicionalmente, para los descuelgues de convenios que no surjan del acuerdo entre el empresario y los trabajadores, se contempla que la decisión final sea adoptada por la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, la cual a su vez puede delegarla en un árbitro. En realidad, por una parte, este proceso añade un grado de complejidad adicional a los ya complicados procedimientos existentes para desbloquear las negociaciones sobre descuelgues y, por otra, constituye una medida de dudosa constitucionalidad, como ya se ha apuntado desde diversos ámbitos.

El intento de descentralización de la negociación colectiva constituye un claro paso hacia adelante. Si se acabara materializando debería producir más incentivos para la moderación salarial, lo que, en el medio plazo, se traduciría en mayor estabilidad económica y más empleo. Sin embargo, mientras que la nueva regulación permite negociar convenios propios a las grandes empresas y descolgarse de los convenios de ámbito superior a aquellas empresas que lo prefieran en situaciones de crisis, ambas vías de actuación parecen mucho más complicadas para las pymes. Por ello, hubiera sido preferible que la reforma hubiera avanzado por la vía de un sistema de adhesión voluntaria (“opt-in”) con requisitos más estrictos de representatividad de los agentes sociales de cara a la extensión de los convenios, sobre todo al nivel provincial.

En cuanto a la flexibilidad interna, la reforma es más audaz y rompe con el pasado, permitiendo de forma explícita, y por primera vez, la posibilidad de cambios unilaterales en los salarios acordados siempre y cuando estos sean más elevados que los establecidos en el convenio, sea éste de empresa o de ámbito superior. La economía española tiene un serio problema de competitividad y este cambio contribuye a que esta se recupere mediante un ajuste más rápido de salarios y precios (es la llamada “devaluación interna”). Además, a medio plazo, permitirá una mejor respuesta de la empresa a los cambios tecnológicos, el aumento de su fuerza laboral o la apertura de nuevos mercados.

### La nueva regulación del despido

La reforma modifica muchos aspectos de la protección del empleo. Las medidas más relevantes, todas ellas reductoras de las indemnizaciones por despido, son las siguientes: (i) disminución de las indemnizaciones por despido improcedente a 33 días de salario (con un máximo de 24 mensualidades), manteniendo los costes de despido previos a la reforma (45 días) para la antigüedad acumulada antes del 12 de febrero de 2012, con un máximo de 720 días; (ii) introducción de una nueva definición de las causas económicas del despido, que permite el despido a 20 días tras una caída en los ingresos o ventas durante tres trimestres, y (iii) supresión de la autorización administrativa para los Expedientes de Regulación de Empleo (ERE), reduciendo el poder negociador de los sindicatos, que la utilizaban para aumentar las indemnizaciones por despido. También hay cambios importantes en lo relativo a los procedimientos de extinción de los contratos laborales. Por ejemplo, la reforma suprime el denominado “despido express” (Ley 45/2002) pero, al mismo tiempo, también suprime los salarios de tramitación. Ello provocará un aumento de la litigiosidad judicial y una previsible disminución de las indemnizaciones efectivas.

Con estas medidas, se pretende reforzar la flexibilidad interna como herramienta básica en la resolución de los ajustes empresariales. Como demuestra la amplia evidencia empírica disponible, el uso de mecanismos de flexibilidad interna es mayor en aquellos países con un mayor grado de flexibilidad externa. La reforma acerca nuestras indemnizaciones al nivel medio en Europa y permite el ajuste del empleo en empresas con dificultades económicas a través del cauce adecuado de los despidos procedentes. No obstante, el momento elegido para ejecutar estos cambios puede no ser el más indicado. Siendo previsible que, en el medio y largo plazo, la reforma evite despidos ineficientes, también lo es que la reducción de costes de despido en medio de una crisis profunda intensificará la destrucción de empleo en el corto plazo, especialmente para trabajadores con escasa antigüedad laboral o despedidos por causas objetivas, aumentando la creación de empleo solo en el futuro.

### **Las ausencias más notables**

Aunque la reforma contiene avances importantes, no deja de ser una reforma parcial que adolece de ausencias relevantes.

La primera tiene que ver con la contratación laboral. En vísperas de la aprobación del Real Decreto-ley 3/2012, el Gobierno prometió una racionalización del complejo sistema de contratos con el objetivo de reducir la precariedad laboral y la dualidad entre contratos indefinidos y temporales. Sin embargo, en la práctica, si bien elimina el contrato de fomento a la contratación indefinida implantado en 1997, la reforma añade otro contrato nuevo. Se trata del contrato indefinido de apoyo a los emprendedores, para empresas con menos de 50 empleados, que cuenta con fuertes estímulos fiscales y estipula un período de prueba de un año. La evidencia existente para otros países con este tipo de umbrales indica que la introducción de un contrato indefinido solo para pymes desincentiva el crecimiento de las empresas, que pueden encontrar más favorable no superar el umbral de empleo bajo el que pueden utilizar este tipo de contrato. Ofrecer, durante el primer año, menor protección que los contratos temporales constituye otro sinsentido cuyo efecto será aumentar artificialmente las estadísticas sobre el porcentaje de empleo indefinido, aunque la realidad sea la contraria. Por otra parte, el diseño de los estímulos a la contratación asociados al mismo incentiva claramente la contratación de trabajadores con derecho a prestaciones por desempleo que llevan poco tiempo en paro, en detrimento de los parados más necesitados, como son los de larga duración. Además, el riesgo de un despido masivo de trabajadores de mayor edad, con peores perspectivas de encontrar otro empleo cuando finalmente llegue la fase expansiva, es uno de los motivos que debería haber llevado al Gobierno

a considerar seriamente la racionalización del sistema de contratación. Finalmente, no se mejora la situación de los trabajadores temporales, cuyo nivel de protección sigue siendo muy inferior al de los trabajadores con contratos indefinidos regulares.

La segunda gran ausencia es la imprescindible reforma de las políticas activas. La reforma vuelve a caer en el error de confiar en las bonificaciones para estimular la contratación indefinida y no incluir nuevas medidas para la formación de los parados. Con la reforma de 2010 se había reducido el uso de bonificaciones, pero esta reforma vuelve a introducirlas y esta vez para todos los parados jóvenes de 16 a 30 años y para los mayores de 45 años que lleven más de un año en paro. Además, hay más grupos que se benefician de las bonificaciones para los contratos de formación y el aprendizaje. La evidencia empírica demuestra que esta estrategia es errónea. Las bonificaciones para grupos tan amplios tienen efectos muy limitados sobre el empleo. En muchos casos la contratación se hubiera producido de todas formas (efecto de “peso muerto”) y, adicionalmente, las bonificaciones suelen generar fuertes efectos de sustitución entre trabajadores con derecho y otros sin derecho a la bonificación.

El único avance relevante en materia de políticas activas es el cambio en la regulación de las empresas de trabajo temporal (ETT). El nuevo marco les permite actuar por primera vez como agencias de colocación en cooperación con los servicios públicos de empleo (SPE). Sin embargo, para que esta reforma sea efectiva, deben primero desarrollarse los convenios que regularán la cooperación entre los SPE y las agencias de colocación, debiendo dotar a estas últimas de competencias en materia de formación, hasta ahora inexistentes. Desde la entrada en vigor de la Ley 35/2010 se han acreditado más de 160 agencias de colocación sin que todavía se haya firmado ningún convenio de colaboración. Si se regula bien, la cooperación público-privado puede acelerar el proceso de intermediación y acortar los períodos de búsqueda como demuestra la experiencia en otros países, como Alemania, Dinamarca y Holanda. Estos países también cuentan con reglas que exigen la participación activa en itinerarios personalizados, so pena de perder las prestaciones. España debe introducir cambios similares en el plazo más breve posible. El actual sistema de intermediación laboral está obsoleto y genera retrasos inaceptables en la salida del paro. En el futuro, una buena reforma que incentive la búsqueda podría permitir un aumento en las prestaciones por desempleo durante los primeros meses para mantener el nivel de aseguramiento del trabajador en un contexto donde se reducen los costes de despido. No obstante, en el corto plazo se debe destinar el ahorro en prestaciones a programas de formación para los desempleados con niveles insuficientes de cualificación.

## Algunas propuestas de mejora

En anteriores documentos, como la “Propuesta para la Reactivación Laboral en España”, hemos defendido un amplio programa de reformas en contratación, negociación colectiva, políticas activas y prestaciones por desempleo. Nuestro diagnóstico no ha variado. Creemos necesaria y urgente una transferencia de protección desde los trabajadores insiders (aquellos con un contrato indefinido) hacia los outsiders (temporales y desempleados), al tiempo que se facilita la flexibilidad interna y la capacidad de negociación de empleadores y trabajadores en las pymes. Por una parte, lo que hace la reforma es transferir poder desde los trabajadores insiders hacia los empleadores, principalmente a las grandes empresas. Por otra, aún compartiendo la necesidad de un ajuste de salarios y precios, también resulta necesario y urgente aumentar la productividad. La reforma se concentra en el primer objetivo, ignorando el segundo.

No obstante, aun manteniendo el enfoque de la reforma, hay posibilidades de mejora en su trámite parlamentario. En cuanto a la regulación de la negociación colectiva:

1

**Se deberían agilizar y simplificar los procedimientos de descuelgue** y, en cualquier caso, resolver el difícil encaje constitucional de la solución propuesta para desbloquear los conflictos en los descuelgues, mediante el nombramiento de un árbitro por parte de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos.

2

**Se debería recortar el periodo de la ultraactividad, ahora marcado en dos años de vigencia, a un solo año, así como clarificar las consecuencias del agotamiento del mismo.** No se contemplan las consecuencias de sobrepasar dicho límite temporal en lo que respecta a empresas o sectores que no cuenten con un convenio de ámbito superior supletorio. Este aspecto crea un indeseable vacío legal que debería eliminarse, incluyendo la regla de que se mantengan las condiciones de trabajo existentes de acuerdo con el Estatuto de los Trabajadores, pero ya sin el poder vinculante del convenio extinguido.

Por lo que respecta a la contratación:

3

**Las indemnizaciones por despido en el contrato de emprendedores deberían ser crecientes con la antigüedad.** Estas indemnizaciones deberían empezar en el nivel de los contratos temporales y crecer gradualmente hasta alcanzar los 20 (33) días de salario para el despido procedente (improcedente) al final del tercer año. Esta solución ofrece múltiples ventajas. Los trabajadores cuentan

con protección desde el inicio de su contrato indefinido y esta aumenta gradualmente con la duración del empleo. Además, este esquema alternativo elimina los incentivos presentes en el actual diseño para los contratos de emprendedores a la excesiva e ineficiente rotación laboral, sin aumentar el coste de despido esperado para los empresarios. Por ejemplo, para el despido procedente se podría introducir una indemnización de 10 días de salario para el primer año y 15 días para el segundo y el tercer año. La indemnización acumulada al cabo de tres años sería de 40 días, coincidiendo con la normativa actual en el caso del despido objetivo. Esta modificación es mucho menos ambiciosa que nuestra propuesta de contrato único y no incluye restricciones adicionales para los contratos temporales. No obstante, una experiencia piloto positiva con un sistema de indemnizaciones crecientes podría permitir reformas más ambiciosas en el futuro.

# 4

**Hay que limitar el uso de bonificaciones a la contratación y aumentar decisivamente el gasto en formación.** Los incentivos a la contratación introducidos en la reforma afectan a colectivos excesivamente amplios y crean efectos indeseados de sustitución entre distintos colectivos y tipos de contrato. Solo los contratos de formación y aprendizaje deberían estar bonificados.

# 5

**Las medidas a favor del empleo juvenil deben ser más ambiciosas.** Actualmente hay más de 1.7 millones de jóvenes parados de entre 16 y 30 años que no dedican tiempo a la formación y, lo que es más grave, 1.1 millones de los mismos ni siquiera poseen el título de educación secundaria postobligatoria. La mejor solución es que vuelvan al sistema educativo para completar sus estudios y mejorar sus perspectivas laborales en el futuro. El Gobierno y las Comunidades Autónomas deberían garantizar una oferta suficiente de plazas para los jóvenes que deseen volver al sistema educativo, sobre todo en ciclos de formación profesional. Incluso sería conveniente que estos jóvenes pudieran contar con alguna ayuda económica si tienen hijos a su cargo. Además, debe contemplarse la reintroducción de un menor salario mínimo interprofesional para los trabajadores más jóvenes (menores de 18 años) sin hijos a su cargo. Esta medida permitiría que los jóvenes financiaran parte de su formación general y específica, además de que un menor salario mínimo podría ayudar a reducir la elevada tasa de abandono escolar. Por último, para aquellos jóvenes sin formación y con derecho a prestaciones, debería contemplarse la obligación de aceptar ofertas de formación o trabajo por parte del sistema público de empleo. Esta medida está produciendo efectos positivos en países como Finlandia, Holanda y Reino Unido. De hecho, en los dos últimos, sus Gobiernos tienen la obligación de ofrecer una experiencia laboral a aquellos jóvenes que tardan más de tres meses en encontrar su primer empleo.

# 6

## Es necesario mejorar la coordinación de la negociación

**colectiva.** Facilitar los mecanismos de flexibilidad externa para las empresas, como hace la reforma, debería incentivar el uso generalizado de la flexibilidad interna para enfrentarse a situaciones económicas complicadas por parte de empresarios y trabajadores. Este último tipo de ajuste es el que correspondería a la situación óptima (first best). Por ello, las reducciones de salarios de carácter unilateral, tal como se estipulan en la reforma (nueva redacción del Art. 41 del Estatuto de los Trabajadores), constituyen una situación subóptima (second best) que, en circunstancias normales, deberían evitarse. Sin embargo, en un mercado laboral dual en el que las prácticas de la negociación colectiva apenas han variado durante los últimos treinta años, es posible que la única forma de lograr flexibilidad interna sea otorgar mayor poder a los empresarios en esta cuestión. Pero debería ser con carácter transitorio; por ejemplo, hasta que se anule la pérdida de competitividad acumulada con respecto a la zona del euro y se establezcan mecanismos de coordinación que eviten aumentos excesivos de los salarios pactados con respecto al crecimiento de la productividad tendencial. La situación ideal consistiría en contar con vínculos directos entre el crecimiento pactado de los salarios y los resultados de las empresas. Para ello sería necesario que el Gobierno avanzara en la mejora de la coordinación, institucionalizando los cambios en la indexación de los salarios pactados en convenio incluidos en el reciente II Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2012-2014 firmado por los interlocutores sociales, en línea con nuestra anterior propuesta titulada “Diez principios fundamentales para lograr una reforma laboral eficaz y justa”.

## Firmantes

Los firmantes de este documento son Javier **Andrés** (Universidad de Valencia), Samuel **Bentolila** (CEMFI), Antonio **Cabrales** (Universidad Carlos III y Fedea), J. Ignacio **Conde-Ruiz** (Universidad Complutense y Fedea), Sara **de la Rica** (Universidad del País Vasco y Fedea), Juan José **Dolado** (Universidad Carlos III), Florentino **Felgueroso** (Universidad de Oviedo y Fedea), José Ignacio **García Pérez** (Universidad Pablo de Olavide), Luis **Garicano** (London School of Economics y Fedea), Maia **Güell** (University of Edinburgh), Marcel **Jansen** (Universidad Autónoma de Madrid), Sergi **Jiménez** (Universitat Pompeu Fabra y Fedea) y Julián **Messina** (Universitat de Girona).