

LA REFORMA DEL MERCADO DE TRABAJO 2022 EN PERSPECTIVA Y SUS EFECTOS

Por el Académico de Número
Excmo. Sr. D. Julio Segura Sánchez*

Esta es la cuarta vez que me ocupo, desde mi ingreso en 1991, del tema del mercado de trabajo. Esta insistencia se debe a dos razones. La primera, que se trata del mercado más intervenido en la dictadura, dado que el marco político prohibía los sindicatos y que era el mercado más importante por razones tanto económicas como políticas. El segundo motivo de mi insistencia en el tema es que en 1990-91 presidí la Comisión Ministerial sobre Modalidades de Contratación, cuyo objetivo era realizar un análisis de los efectos de la reforma de 1984 y sus posibles modificaciones. Una comisión que elaboró un documento, conocido en la profesión como el «informe Segura» con clara injusticia a sus coautores Samuel Bentolila, Federico Durán y Luis Toharia. Desde entonces siempre he participado, de una u otra forma, en los debates o el asesoramiento, en las posteriores reformas que no han sido escasas: 51 según ha manifestado recientemente la vicepresidenta Segunda del Gobierno, alrededor de 7 según opinaríamos los académicos. En todo caso, ningún mercado ha sido objeto de tanta atención legislativa.

El objetivo de esta intervención es realizar una primera valoración de los efectos de la reforma aprobada en enero de 2022 y comenzada a aplicar en marzo de dicho año. Esta valoración es particularmente compleja por dos motivos. El primero, que solo disponemos de información de sus efectos a lo largo de un año. El segundo, que se aplica en medio de la crisis del covid, que ha generado una política económica con nuevos instrumentos y de enorme impac-

* Sesión del día 18 de abril de 2023.

to cuantitativo, por lo que resulta difícil estimar qué parte de los efectos se debe a la propia reforma y cuales a la situación peculiar en que se aplica.

Comenzaré haciendo un breve comentario sobre los problemas principales del mercado de trabajo en el proceso de transición de la dictadura a la democracia, seguido de una descripción muy sintética de los problemas que trató de enfrentar la reforma de 1984, que es el origen de todas las reformas posteriores, al menos en su objetivo declarado de reducir la temporalidad en la contratación. Pero antes querría destacar que esta intervención se ha beneficiado enormemente del hecho de que, cuando estaba escribiéndola, en enero, tuve el privilegio de moderar en la Fundación Ramón Areces un debate sobre el tema en el que participé junto a nuestra compañera María Emilia Casas y el economista Juan Francisco Jimeno, lo que me ha permitido incorporar muchas mejoras y matizar argumentos. Una parte importante de lo que pueda tener de positivo esta intervención se debe a ellos. Los errores me temo serán de mi exclusiva responsabilidad.

Lo primero a recordar es que la reforma del mercado de trabajo español fue muy tardía, pese a ser posiblemente el mercado no solo más importante, sino el que más se distanciaba de los modelos de los países desarrollados. El franquismo optó por un mercado de trabajo en el que se primaba la estabilidad en el empleo a cambio de subidas salariales moderadas y en el que no existía negociación colectiva. Hasta finales de abril de 1977 no se legalizaron los sindicatos y hasta finales del mismo año los salarios se fijaban por la Decisión Arbitra Obligatoria que, de no existir acuerdo entre las partes, fijaba los aumentos salariales según la tasa de inflación. Conviene recordar que los Acuerdos de la Moncloa no modificaron el núcleo de la legalidad laboral y que el Estatuto de los Trabajadores se aprobó en mayo de 1980. Posiblemente el motivo del retraso fuera que en los Acuerdos de la Moncloa la crisis hacía prioritario el problema de la inflación y que el aumento de la flexibilidad y la consiguiente disminución de la intervención en el mercado de trabajo habrían traído consigo altos costes políticos.

Entrada la década iniciada en 1980 no existía en el mundo desarrollado un patrón predominante de mercado laboral. Austria, Holanda, Portugal y los países nórdicos, con la excepción sueca, presentaban tasas de paro modestas similares a las estadounidenses, pero Canadá –modelo americano– presentaba una alta tasa de paro semejante a la de los países centrales de la Unión Europea (UE) si bien con un paro de larga duración (superior a un año) muy reducido. Y España ostentaba todos los récords: tasa de desempleo, paro lo larga duración y paro juvenil y femenino. Si a esto se une que los aumentos salariales no dependían de la tasa de paro ni de la evolución de la productividad, la necesidad y urgencia de la reforma eran evidentes.

Permítanme antes de pasar a la reforma de 1984 una breve digresión sobre los objetivos que pueden tratar de alcanzarse con una reforma del mercado de trabajo porque, con frecuencia, al menos en nuestro país, se ha presentado como la panacea de todos los problemas económicos y como esto no es así, las valoraciones han sido en general muy negativas.

Con frecuencia se ha justificado una reforma por el objetivo de generar más empleo. Es cierto que la reducción de los costes de ajuste de las empresas a condiciones económicas cambiantes puede generar empleo, pero el empleo que es capaz de sostener una economía depende del progreso técnico y de la cualificación de la mano de obra que pueden verse favorecidos, pero de forma modesta e indirecta, por una reforma laboral. También es frecuente razonar que una reforma puede ayudar a mejorar la inflación al acompasar el crecimiento salarial al comportamiento de la productividad del trabajo, pero el factor más determinante de la inflación no siempre es la dinámica salarial sino la existencia de actividades protegidas de la competencia como estamos comprobando con el comportamiento de los márgenes en la actual inflación. A veces se argumenta que una reforma puede reducir los costes laborales unitarios al aumentar la productividad del trabajo si se logra una organización de este más flexible, pero de nuevo el efecto es muy indirecto y conviene recordar que la dinámica salarial es responsabilidad de las partes negociadoras de los convenios y, en ciertos casos, como veremos, la moderación salarial se ha logrado no tanto por la reforma laboral como a cambio de no aplicar ciertos aspectos de la misma.

Por tanto, el resultado fundamental positivo que cabe esperar de una reforma laboral es facilitar la adaptación de las empresas a condiciones cambiantes y aumentar la eficacia en la asignación del trabajo sin crear distorsiones adicionales.

Entrando ya en el punto central de la intervención, la reforma de 1984 se hizo en una economía que llevaba un quinquenio sumida en una importante depresión. A la crisis de 1973, que había comenzado a encarrilarse con los Acuerdos de la Moncloa de 1977, se vino a sumar la segunda crisis del crudo. El periodo 1981-84 fue de profundización de la crisis en una situación en que la inestabilidad política era muy grande, bastará recordar el 23 F, y el primer gobierno del PSOE que introducía incertidumbres importantes. Por no cargar de números la exposición, solo me referiré al comportamiento de las tres variables fundamentales –PIB, paro e inflación– en 1984.

El desempleo se encontraba en un máximo histórico del 20,6%, doblando la tasa media de la Unión Europea (UE); el PIB creció un modesto 1,5% frente al 2,5% de la UE; el PIB per cápita alcanzaba el 71,3% de la media de la UE, marcando un mínimo desde 1967; el empleo se redujo en el 1,2%, alcanzando el mínimo desde 1960 y la tasa de inflación doblaba la de la UE.

A toro pasado, es fácil decir que si se hubiera esperado año y medio la situación habría mejorado sensiblemente, en buena medida por el Acuerdo Económico y Social 1985-86 entre Gobierno, Sindicatos y Patronal (a tres bandas en terminología de la época) que trajo consigo una moderación salarial y un mejor comportamiento de los costes unitarios del trabajo y de la productividad, alcanzándose un crecimiento del PIB del 5,5%, una reducción del desempleo por debajo del 15% y una inflación inferior al 6% y, quizá, no hubiera sido necesaria una reforma tan drástica del mercado de trabajo como la de 1984. Pero la recuperación de la crisis de 1979 llevaba en España un retraso de tres años respecto a sus socios europeos y se decidió tratar de facilitar la entrada en el mercado de trabajo favoreciendo fundamentalmente el empleo de los jóvenes cuya tasa de paro era, como he señalado, la mayor de la UE.

La reforma de 1984 utilizó como instrumento fundamental la modificación de las modalidades de contratación con un nuevo contrato estrella el contrato temporal de fomento del empleo (CTFE) acompañado de un contrato de formación y otro de prácticas.

El nuevo CTFE consistió, lisa y llanamente, en eliminar la causalidad de la relación laboral temporal y reducir sus costes de rescisión. Bajo esta modalidad podía contratarse a cualquier trabajador en cualquier puesto de trabajo –de naturaleza temporal o no– por un periodo de 3 años con una indemnización de 12 días por año trabajado frente a los 45 días del despido improcedente o los 20 del procedente de los contratos indefinidos. El efecto inmediato fue la explosión de la tasa de temporalidad que pasó a situarse por encima del 30%, el triple de la media de la UE y se concentró en los colectivos de mujeres, jóvenes sin formación y, en menor medida, mayores de 45 años.

Este aumento de la temporalidad se debió al menor coste que para las empresas suponía un CTFE que un contrato temporal antes de 1984 o uno indefinido. Por una parte, existió una cierta discriminación salarial, es decir, los nuevos CTFE implicaban salarios algo inferiores a los contratos temporales causales, pero esto permite explicar una parte pequeña del aumento de la temporalidad. La razón esencial fue que los costes de rescisión de la nueva forma contractual eran menores: las indemnizaciones eran inferiores y, más importante aún, desaparecía toda incertidumbre respecto a la calificación del despido como procedente a improcedente, habida cuenta de la heterogeneidad de criterios de las Magistraturas de Trabajo. Como el coste estimado de un nuevo puesto de trabajo en una empresa incluye no solo los salarios sino también el coste de despido ponderado por su probabilidad de ocurrencia, la reducción del coste total fue muy notable. Si se tiene en cuenta que casi el 80% de los despidos eran calificados como improcedentes el coste medio esperado de la rescisión era de 36 días por año trabajado que se vio reducido a 12.

El efecto positivo de la reforma fue la mayor adaptación del empleo al ciclo económico. Antes de la reforma la elasticidad del empleo respecto al PIB era 0,15, es decir, un aumento (reducción) del PIB de 5 pp. incrementaba (reducía) el empleo en un 0,75%, mientras que en la media de la UE lo hacía en un 1,5%, el doble. Tras la reforma la elasticidad pasó a ser 0,7 que implicaba un aumento del empleo del 3,5%, el doble de la media europea.

Pero se produjeron dos efectos negativos de gran importancia. El primero, la consolidación de un núcleo duro de temporalidad formado por trabajadores abocados a la alternancia de periodos de empleo y de paro a lo largo de su vida laboral en quienes las empresas no invertían en formación y que se encontraban peor protegidos que los contratados indefinidos. El segundo efecto nocivo afectó a la negociación salarial. Los trabajadores con contrato indefinido (*insiders*) eran los que negociaban el convenio y si lograban aumentos salariales desalineados de la evolución de su productividad los ajustes se producían vía despidos, que afectaban a los trabajadores con contrato temporal (*outsiders*).

Además, los contratos en prácticas y de formación se utilizaron como una forma de ampliar la temporalidad no causal si se tiene en cuenta que se utilizaron preferentemente en la agricultura y la construcción, actividades que requieren una cualificación baja. Y una práctica en fraude de ley, pero extendida también facilitó una larga temporalidad de hasta 9 años: la ligazón de un contrato de formación con unos posterior de prácticas y por último un CTFE, frecuente en actividades que requerían escasa formación o en que las prácticas eran indistinguibles de un trabajo directamente productivo.

Tras la reforma de 1984 se suceden diversos intentos de reducir la temporalidad. La «contrarreforma» de 1994 elimina el CTFE recuperando parcialmente la causalidad de la contratación temporal y opta como estrategia para aumentar el empleo el fomento de la contratación a tiempo parcial, menos frecuente en la economía española que en la mayoría de los países de la UE. Además, no modifica los costes de despido, un tema políticamente costoso, optando por la eliminación de otros costes: la eliminación del despido nulo y la necesidad de autorización previa administrativa en los despidos colectivos. Además, inicia una estrategia, que sería seguida en algunas de las posteriores reformas, consistente en modificar la redacción del art. 52 c del Estatuto de los Trabajadores, incluyendo las «causas económicas» como justificantes del despido procedente, una práctica que las Magistraturas de Trabajo aplicaron de forma muy heterogénea lo que la hizo perder parte de su eficacia potencial. Por último, el intento de dotar de mayor flexibilidad a la organización del trabajo dentro de las empresas estuvo bien enfocada al facilitar la movilidad geográfica y funcional, pero los agentes sociales optaron por no aplicar dicha movilidad a cambio de negociar menores incrementos salariales. Y, en todo caso, la tasa de temporalidad se mantuvo en cotas muy elevadas, máximas dentro de la UE.

La reforma de 1997 es la primera que acuerdan entre sindicatos y patronal sin intervención del Gobierno que se limita a llevar al BOE los acuerdos alcanzados por las dos partes y persiguió como objetivo principal declarado reducir la temporalidad del empleo. Se acuerda un nuevo contrato de fomento del empleo para jóvenes entre 18 y 29 años y mayores de 45 con una indemnización por despido improcedente que se reduce hasta 33 días por año trabajado con un máximo de dos años. Y el instrumento principal de fomento es la bonificación de las cuotas de la Seguridad Social. En todo caso, la tasa de temporalidad seguía situándose el año 2.000 por encima del 32%.

Terminaré estos breves comentarios sobre algunas de las reformas fundamentales tras la de 1984 con una referencia a la de 2012.

Esta reforma definió como sus dos objetivos facilitar el empleo de los jóvenes y los parados de larga duración (más de un año desempleados) y reducir la temporalidad potenciando los contratos indefinidos. El enfoque de la reforma era adecuado y la decisión de llevarla a cabo necesaria al tratar de temas esenciales como la estructura de la negociación colectiva, la ultraactividad o la contratación temporal, es decir, abordar algunos de algunos problemas no contemplados en reformas anteriores.

La reforma de 2012, en síntesis, amplió la vigencia de los contratos de formación (a un año frente a los seis meses anteriores) y aprendizaje (a 3 años frente a los 2 anteriores) y se bonificaron con reducciones en las cuotas pagadas a la Seguridad Social si se contrataba a parados; flexibilizó la movilidad funcional y geográfica; redefinió las causas de despido procedente (económicas, técnicas, organizativas y productivas), reduciendo los costes del despido improcedente (de 45 a 33 días por año trabajado y fijando el máximo de la indemnización en 24 meses frente a los 42 anteriores) e hizo prevalecer el convenio colectivo de grupo de empresas sobre los de ámbito estatal, autonómico o sectorial. Además, redujo el papel de los sindicatos al eliminar la ultraactividad, su participación en los ERE y facilitar el descuelgue empresarial.

No fue la peor de las reformas, pero se aprecian en su enfoque ciertos desequilibrios y omisiones. Entre los avances insuficientes pueden citarse la ultraactividad reducida a dos años o atacar el problema de la temporalidad exclusivamente vía reducción de costes de despido, pero no recuperando la causalidad de los contratos temporales. Entre los avances en algunos puntos excesivos, la reforma de la negociación colectiva, en parte más orientada a lograr una reducción de los salarios reales que a mejorar la asignación del factor trabajo. Entre las omisiones, la ausencia del conjunto formación-disponibilidad-protección del parado. En suma, teniendo en conjunto una opinión aceptable sobre la reforma, lo cierto es que no consiguió atajar el problema de la temporalidad ni del paro de larga duración, aunque sí mejorará la dinámica salarial y favorecerá la mejor adaptación de las empresas a las condiciones cí-

clicas de la economía. No es poco, pero podría haber sido más una vez que el gobierno ha decidido asumir mayores costes políticos y no hubiera llegado más allá en algunos temas de lo deseado por la patronal.

Estos comentarios a algunas de las reformas fundamentales tras la de 1984 los he hecho para mostrar que si la medida de su éxito dependía del objetivo declarado de reducir la temporalidad todas fueron un fracaso y porque entre las cuatro comentadas (1984, 1994, 1997 y 2012) aparecen casi todos los instrumentos utilizados para tratar de conseguir dicha finalidad, pero la temporalidad no se redujo.

La reforma de 2022 comenzó a anunciarse en la campaña de las elecciones generales donde se llegó a decir que se «derogarían» la reforma de 2012 y era razonable esperar que un gobierno más a la izquierda modificara sobre todo los aspectos relativos al papel de los sindicatos y el diseño de la negociación colectiva. Sus objetivos declarados: reducir la temporalidad y mejorar los niveles salariales.

La reforma ha sido, por fortuna, una modificación en puntos sustantivos de su predecesora, pero no una derogación. Centraré el grueso de la exposición de la reforma en los aspectos que atañen más directamente al tema de la lucha contra la temporalidad y haré un breve resumen de los restantes contenidos de la misma.

Como he comentado, la reforma de 1994 limitó las causas que permitían la temporalidad en la contratación, pero es la reforma de 2022 la que ha restaurado plenamente el principio de causalidad en la contratación temporal. Resumiendo, los aspectos relativos a la temporalidad, la última reforma:

1. Ha eliminado el contrato de obra o servicio como causa de la temporalidad.
2. Ha limitado la contratación sucesiva del mismo trabajador en el mismo puesto de trabajo mediante el encadenamiento sucesivos de contratos temporales.
3. También ha eliminado la subcontratación como causa de contratación temporal. La justificación de esta medida es que la subcontratación tiene como objetivo beneficiarse de la especialización de los trabajadores, pero no establecer una competencia basada en trabajos precarios. Consecuentemente, los trabajadores subcontratados han pasado a regirse por el convenio de su actividad y no por el de las empresas de trabajo temporal.
4. Se ha limitado la posibilidad de que los convenios colectivos flexibilicen el uso de la temporalidad.

Respecto a las modalidades de contratación, la gran novedad es el contrato fijo discontinuo. Antes de la reforma una de las causas justificativas de la temporalidad era que la actividad económica fuera cíclica, como ocurre fundamentalmente en la agricultura y la hostelería, de forma que los trabajadores de estas actividades generaban derechos solo por los periodos anuales trabajados. El nuevo contrato considera la antigüedad de la relación laboral por todo el periodo y no solo por lo trabajado.

En consecuencia, solo existen tras la reforma dos tipos de contratos temporales: los que se deben a causas estructurales, es decir, a circunstancias de la producción y el de sustitución de otro trabajador. Cabe por tanto decir que la recuperación del principio de causalidad en la contratación temporal es completa.

Esto mejora la protección de los trabajadores antes temporales y garantiza la continuidad en el puesto de trabajo cuando llegue la nueva temporada, lo que reduce incertidumbres y, posiblemente, pueda tener un efecto positivo sobre el consumo de los contratados. Respecto a su efecto sobre el paro, conviene distinguir entre el efecto real y el estadístico. Desde el punto de vista real el nuevo contrato es evidente que debe ayudar a disminuir la tasa de temporalidad. Desde el punto de vista estadístico, el problema es que la Oficina de Estadística Europea (Eurostat) tiene el criterio de que quienes sean contratados fijos discontinuos no se considerarán parados en los periodos en que no trabajan, lo que distorsiona la estimación de los parados. No obstante, se puede calcular el número de fijos discontinuos que en un determinado trimestre no trabajan y, en todo caso, la responsabilidad de calcular de esta forma el desempleo es de Eurostat pero no de los gobiernos nacionales, algo que parece olvidarse en el debate político español sobre la evolución del empleo.

En la reforma se definen, además, dos tipos de contratos de formación. Uno primero de *alternancia* para permitir compatibilizar el trabajo con los estudios aplicable a personas de menos de 30 años por un máximo de dos años, cuya jornada laboral ha de encontrarse entre el 65% y el 85% de la jornada completa y cuyo salario no puede ser inferior al 60 o 75% respectivamente del salario de jornada completa. El segundo contrato de formación está dirigido a la obtención de práctica profesional.

Por lo que respecta a la negociación colectiva la principal novedad es la ampliación de la ultraactividad, que en 2012 se había limitado a un año y se extiende hasta la firma del nuevo convenio colectivo, recuperándose la prevalencia del convenio sectorial en el tema de la fijación del salario.

La reforma contiene varias novedades sobre las ya comentadas, entre las que cabría señalar el aumento del régimen de multas y sanciones, o la sustitución de los ERTes –que, a su vez, habían sustituido a los despidos colectivos

por la crisis del covid– por el mecanismo RED cuyo objetivo es flexibilizar y estabilizar el empleo en empresas en crisis y que amplía su aplicación por fuerza mayor por el impedimento del desarrollo de la actividad empresarial derivado de decisiones gubernativas. El RED permite a las empresas solicitar suspensión de contratos laborales y reducción de la jornada bajo dos modalidades. La primera derivada de causas sectoriales de un año de duración con dos prórrogas de hasta 12 meses para recualificación del trabajador. La segunda modalidad es la cíclica, derivada de la coyuntura económica con un máximo de duración de un año y prohibición de horas extra y externalización de la producción. En ambas variantes hay exoneración de cuotas vinculadas a la formación: del 40% en las causas sectoriales y decrecientes del 60-30-20% por cuatrimestres en el caso de causas cíclicas.

¿Qué efectos ha tenido hasta ahora la reforma? Disponemos de dos fuentes estadísticas fundamentales para saberlo: La Encuesta de Población Activa (EPA) trimestral elaborada por el INE y el Paro Registrado llevado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales que es una estadística administrativa mensual. Las dos últimas disponibles son las correspondientes a la EPA del cuarto trimestre del 2022 y el Registro de marzo de 2023.

La EPA indica, de forma nítida que el efecto más notable de la reforma ha sido la drástica reducción de la temporalidad: en tres trimestres de aplicación de la reforma, a finales de 2022, los 397.300 nuevos asalariados han sido el resultado de 1.591.100 nuevos contratos indefinidos y la desaparición de 1.193.800 contratos temporales, con lo que la tasa de paro se ha reducido ligeramente hasta el 12,87% y la de temporalidad ha pasado del 30% al 15%: la mitad de la reducción se ha producido por la conversión de los antiguos contratos temporales de fomento del empleo en contratos indefinidos a tiempo completo; una cuarta parte se ha debido a la ampliación de los contratos fijos discontinuos y la cuarta parte restante a nuevos contratos indefinidos.

En consecuencia, la economía española tiene ahora 2,5 millones más de trabajadores con contrato indefinido que antes de la reforma y respecto a su composición, tomando el último dato disponible del Registro los contratos a tiempo completo han crecido el 33%, los a tiempo parcial el 27% y los fijos discontinuos, la nueva modalidad de la reforma comentada, el 197%. Se trata, por tanto, de la única reforma que desde 1984 ha tenido éxito en reducir la temporalidad.

Respecto al comportamiento del empleo, éste ha aumentado en 2022 el 1,38% (278.900), creciendo el de mujeres, extranjeros y personas entre 16 y 24 años y reduciéndose en hombres, españoles y los grupos de edad 25-29, 40-44 y 60-64 años. Por modestas que puedan parecer las cifras, la economía española ha generado en 2022 el 40% del aumento de la UE, más que Alemania, Francia e Italia juntas. Por su parte, el paro se ha reducido en 43.800 per-

sonas (-1,47%), alcanzando el mínimo desde marzo de 2008 y en el caso de los menores de 25 años se ha alcanzado el mínimo desempleo en 27 años. El 80% de los empleados tienen contratos fijos y la duración de estos es de 47 días más que en 2019. No obstante, no se puede saber aún qué parte de este aumento puede haberse debido a la reforma laboral y cual a otros factores.

El otro efecto perceptible ha sido el producido sobre la negociación colectiva que en la coyuntura actual de elevadas tasas de inflación tiene mucha importancia por su influencia sobre los posibles efectos de «segunda ronda» que, de darse, podrían cronificar la inflación. Con los datos disponibles puede asegurarse que el comportamiento de los salarios negociados en los convenios ha sido extremadamente moderado: en 2022 con una tasa de inflación media del 6%, los salarios negociados en convenio crecieron el 2,9% con un porcentaje del 27% de convenios que incluyeron cláusulas de salvaguarda automática. Las cláusulas de garantías negociadas han planteado compromisos en términos de recuperación del poder adquisitivo de los salarios en un horizonte temporal de 5-6 años. No ha ocurrido lo mismo con los márgenes empresariales con un comportamiento expansivo en casi todas las actividades, salvo la construcción, si bien con un comportamiento muy distinto por sectores donde las mayores subidas se han producido en las actividades protegidas de la competencia. Si se desea una perspectiva temporal más amplia del comportamiento relativo de salarios y beneficios, en los últimos 15 años los salarios han crecido un 9% menos que la inflación y los beneficios el 91%.

Varias conclusiones pueden derivarse de estos datos. La primera, que el riesgo de efectos de segunda ronda cronificadores de la inflación se encuentra, en estos momentos, en los márgenes y no en los salarios. La segunda conclusión es la importancia de la defensa de la competencia, máxime en un periodo en que se han producido importantes concentraciones en sectores industriales y de servicios relevantes. Por último, que este comportamiento ha aumentado la desigualdad en la distribución de la renta en la economía española.

Los dos rasgos más positivos de la reforma comentada son su negociación y haber tenido éxito en la reducción drástica de la temporalidad. Se trata de la primera reforma que ha sido pactada entre Gobierno, patronales y sindicatos lo que no solo ha reducido sus costes políticos y sociales de implantación, sino que, además, genera la expectativa de un grado elevado de cumplimiento, ayudado por el refuerzo de las prácticas inspectoras y sancionadoras. El otro aspecto muy positivo de la reforma de 2022 es que es la primera vez que se ataca frontalmente la temporalidad, recuperándose el principio de causalidad, que solo resulta aplicable en casos de interinidad o justificados por circunstancias de la producción. La reforma de 2012, por el contrario, persiguiendo el objetivo formal de reducir la temporalidad, de hecho, la reforzó.

También es reseñable la nueva regulación de los ERTes vía RED, que estabiliza el sistema de ayuda a empresas con problemas derivados de las crisis, evitando la generalización de las ayudas a todas las empresas en dificultades. Un problema importante de este tipo de ayudas extraordinarias es lograr que se dirijan solo a empresas que, en ausencia de la crisis, tendrían una vida activa estable y no se conviertan en refugio de empresas sin futuro que, además, dificultan la necesaria reconversión productiva para superar la crisis. Y también es positiva la presencia de elementos formativos en los contratos de alternancia y prácticas, aunque no se introduzca en los ERTes.

Existen, como es obvio, aspectos mejorables importantes no tratados por la reforma. Por citar algunos, no se modifica el sistema de despido pese a haber sido reiteradamente cuestionado por la UE al admitir causas de este tipo distintas a las de nuestros socios y no se ha incluido el problema del tiempo de trabajo y la conciliación de vida laboral y familiar. Tampoco se ha entrado en el tema de las políticas de empleo, un campo en que el desequilibrio entre políticas pasivas (prestaciones) y activas es manifiesto, aunque este tema se ha llevado a la recién aprobada Ley de Empleo. Por último, habría sido deseable que se incluyera la formación –incluido el nivel universitario– como un derecho del trabajador y la posibilidad de intercambiar salario por formación, porque muchos trabajadores tendrán a lo largo de su vida activa no solo que mejorar su formación, sino cambiar de profesión.

Estamos pues ante una reforma más acotada en sus objetivos que la mayoría de las precedentes, pero de mayor eficacia.

Terminaré la intervención haciendo tres reflexiones sobre temas de carácter más de política económica, esos que, parafraseando a nuestro compañero Fernando Vallespín, los politólogos no aciertan, ni siquiera los sociólogos entienden y de las que los economistas ni nos enteramos.

La primera reflexión se refiere al hecho de que la mayoría de los economistas con enfoque analítico hemos defendido desde hace tiempo y con insistencia que una forma eficaz de combatir la temporalidad sería un contrato único con costes de despido crecientes. Lo relevante no es que la propuesta tiene mucho sentido analítico: se acabaría con una pluralidad compleja de contratos laborales y en las etapas iniciales en las que se fragua la vinculación duradera o no de la relación entre trabajador y empresa los costes de rescisión serían moderados, lo que facilitaría la contratación –con la salvaguarda de no encadenar contratos cortos para el mismo puesto de trabajo. Lo relevante es que la propuesta no ha sido defendida por nadie más porque los ‘teóricos’ no tuvimos en cuenta el elemento político, es decir, ¿a quién podría interesarle? No a los sindicatos, siempre contrarios a una reducción –aunque sea solo en las etapas iniciales– de indemnización en la rescisión de la relación laboral. No a las empresas, porque crearía una discriminación en favor de las empresas nue-

vas y contra las que tienen plantillas maduras. Además, desde el punto de vista jurídico, este tipo de contrato crearía en la primera etapa una falta de tutela judicial efectiva. Se trata de un tema en el que la conclusión es clara; además de un diseño técnico correcto, cualquier propuesta como la comentada ha de evaluar sus posibilidades prácticas, es decir, los incentivos que tendrían (o no tendrían) los agentes sociales para aceptarla. Una razón más en favor del enfoque multidisciplinar de, entre otros, los problemas del mercado de trabajo.

La segunda reflexión se refiere a si las reformas son mejores cuando se acuerdan entre los agentes sociales o cuando las diseña el Gobierno.

España ha experimentado reformas de todo tipo: consensuadas (Estatuto de los Trabajadores), por iniciativa del gobierno (1984, 2012), pactadas a tres bandas (2022), y pactadas solo por patronal y sindicatos (1997). A partir de 1984, en que se pudieron constatar los altos costes políticos de cualquier reforma laboral, incluso modesta, los gobiernos sucesivos han preferido dejar en manos de los agentes sociales el diseño de las reformas y evitar la toma de decisiones que conllevarían altos costes políticos.

El resultado fundamental de esto ha sido que las reformas acordadas han sido de cobertura limitada, omitiendo muchas de ellas temas esenciales, en concreto todos aquellos en los que las posiciones entre patronal y sindicatos eran tan distantes que no resultaba posible alcanzar un acuerdo (costes de despido, protección del desempleo, ultraactividad) y todos aquellos temas en que el estatus quo beneficiaba a ambos interlocutores (administración de fondos de formación, primacía de los convenios de sector) que, conviene no olvidarlo, son las cúpulas nacionales de patronal y sindicatos.

Es una obviedad que resultaría deseable que toda reforma contara con un amplio apoyo social y político, pero esto resulta imposible en temas como los mencionados. Y, desde luego, que hayan tenido que transcurrir tres décadas para que se reforme la estructura de la negociación colectiva y se recupere la ultraactividad y no se haya modificado de forma significativa el conjunto de costes de despido, protección del parado, formación y disponibilidad del parado y políticas activas, es un resultado negativo.

Mi opinión es, en resumen, que, desde finales del siglo pasado, cualquier gobierno español ha estado legitimado para realizar una reforma no consensuada con los agentes sociales con los contenidos esenciales discutidos como la temporalidad, la estructura de la negociación colectiva o el paro de larga duración, dada la manifiesta insuficiencia de las diversas reformas parciales acordadas entre los agentes sociales. Y también que la reforma, pese a no ser consensuada, debe diseñarse de forma equilibrada para tratar de minimizar su rechazo político y social. Pero siempre es mejor un acuerdo a tres bandas (Gobierno, patronal y sindicatos) porque ello aumenta la probabilidad de que sea aplicada

eficazmente y genera un ambiente social mucho mejor que cualquier otra alternativa. Y esta es uno de los logros importantes de la actual reforma.

La tercera y última reflexión es si es mejor realizar las reformas en tiempo de crisis o en etapas expansivas.

Parece claro que una reforma laboral debería ser más fácil de implantar en periodos de bonanza económica que de crisis. Por una parte, en expansión existen márgenes de maniobra económicos suficientes para compensar temporalmente a los perdedores por alguno de los efectos inmediatos más agudos de la reforma. Por otra parte, cabe suponer que la contestación social podría ser menor, aunque ello requiera una didáctica precisa y compleja que no suele ser el estilo de explicación utilizada por los Gobiernos.

Sin embargo, la realidad muestra que las reformas se han llevado a cabo siempre en periodos de crisis. La aprobación del Estatuto de los Trabajadores de 1980 dentro de la transición política; la de 1984 en la etapa final de un proceso de reconversión industrial y crisis muy intenso que llevó la tasa de paro española a sus máximos históricos; las más modestas de 1991-92 y la de 1994 de nuevo en condiciones de fuerte crisis; la de 1997 fue la primera en que el gobierno se limitó a llevar al BOE los acuerdos alcanzados entre los agentes sociales, la de 2012, en medio de la crisis más importante de las últimas décadas y la de 2022 en pleno efecto del covid.

Esto no debería sorprendernos, desgraciadamente las grandes reformas de la economía española se han hecho 'a la fuerza': el Plan de Estabilización cuando no se podía pagar la importación de petróleo; la crisis de 1973 no se asumió, aceptando sus efectos reales, hasta que la inflación alcanzó el 23% y desempleo superó el 20%; la reforma fiscal en plena transición de la dictadura a la democracia; la reconversión industrial cuando ya no había recursos financieros para mantener empresas ineficientes sin futuro; las liberalizadoras forzadas por Europa. Sería deseable que los Gobiernos aprovecharan los ciclos expansivos para implementar reformas de calado, pero la experiencia es que prima el cortoplacismo y que resulta más fácil no reformar en tiempos de bonanza porque la necesidad de las reformas se oculta con la mejora del PIB, el empleo y la inflación,

Nada más y muchas gracias por su atención.

