

Diez principios fundamentales para lograr
una reforma laboral eficaz y justa

Enero 2012

fedea

- 1.** Diseñar una reforma que responda a las necesidades de la sociedad en su conjunto, más allá de que ésta sea o no acordada por los agentes sociales.
- 2.** Dar prioridad a las reformas de calado, dejando de lado las superficiales.
- 3.** Reorientar las políticas activas de reinserción laboral y de formación.
- 4.** Erradicar los abusos en las prestaciones por desempleo e incentivar la búsqueda activa de empleo y el reciclaje profesional.
- 5.** Acotar la eficacia jurídica de los convenios colectivos de ámbito superior a la empresa y establecer la primacía de los convenios de empresa sobre los de ámbito superior.
- 6.** Favorecer la flexibilidad interna en las empresas.
- 7.** Reducir la inercia de la negociación colectiva.
- 8.** Introducir un contrato único de carácter indefinido para las nuevas contrataciones.
- 9.** Dotar al contrato indefinido a tiempo parcial de mayor flexibilidad horaria.
- 10.** Suprimir la mayor parte de los contratos temporales.

Diez principios fundamentales para lograr una reforma laboral eficaz y justa

El paro es el principal problema al que se enfrenta hoy la sociedad española y no tiene visos de mejorar sin una acción pública decidida. España no puede permitirse fracasar una vez más en la tarea de adaptar su legislación laboral a las necesidades generadas por los cambios en el contexto económico mundial. Por ello, la reforma laboral debe ocupar un lugar prioritario en la agenda del nuevo Gobierno, orientándose a suprimir toda rémora a la creación de empleo, fomentar el crecimiento de la productividad de los trabajadores y mejorar la competitividad de las empresas.

El mercado de trabajo es tan disfuncional que una reforma laboral sensata puede lograr simultáneamente incrementar su eficiencia y reducir la desigualdad entre los trabajadores.

La actual configuración institucional del mercado de trabajo español contribuye significativamente a nuestra altísima tasa de paro. No solo perjudica la competitividad de las empresas, sino que a la vez genera una enorme desigualdad en las condiciones laborales entre los trabajadores, en función de si sus contratos son indefinidos o temporales, o de si están cubiertos por un convenio de empresa o uno de ámbito superior. La legislación laboral vigente también da lugar a una gran dualidad entre grandes empresas y pymes, creando graves obstáculos para la creación de nuevas empresas y para la viabilidad y el crecimiento de las pequeñas y medianas. En suma, el mercado de trabajo es tan disfuncional que una reforma laboral sensata puede lograr simultáneamente incrementar su eficiencia y reducir la desigualdad entre los trabajadores.

Las reformas laborales de 2010 y 2011, si bien partían de un diagnóstico correcto de los problemas existentes, se plantearon con un enfoque parcial, preservando los

Las reformas parciales e incompletas, que necesariamente se apoyan en atajos absurdos, no sólo no logran solucionar los problemas sino que acaban agravándolos.

principios básicos de una regulación laboral ineficiente e injusta, y repitiendo los errores cometidos en todos los intentos de reforma llevados a cabo desde 1994. Las reformas parciales e incompletas, que necesariamente se apoyan en atajos absurdos (por ejemplo, el subsidio a los despidos en la de 2010), no sólo no logran solucionar los problemas sino que acaban agravándolos. En nuestra opinión, la forma de evitar cometer el mismo error una vez más es que la próxima reforma se guíe por dos principios fundamentales:

1

Diseñar una reforma que responda a las necesidades de la sociedad en su conjunto, más allá de que ésta sea o no acordada por los agentes sociales.

Durante las últimas dos décadas, los representantes de trabajadores y empresarios han sido incapaces de llegar a un acuerdo definitivo para mejorar el funcionamiento de nuestro mercado de trabajo. Nuestra larga historia de acuerdos y reformas parciales nos ha conducido a un caso extremo de mercado laboral segmentado entre trabajadores *insiders* y *outsiders* (incluidos y excluidos del mercado). Hay un grupo de asalariados muy protegidos mientras que otros –alrededor de nueve millones en la actualidad– sufren desproporcionadamente la precariedad y el paro. Análogamente, frente a un grupo de empresas con poder de mercado y mayores posibilidades de gestión de sus recursos humanos para contrarrestar los efectos nocivos de las restricciones legales, hay otro grupo, especialmente las empresas de nueva creación y las pymes, cuya capacidad de crecimiento está muy limitada por la regulación laboral. Sin embargo, son precisamente estas últimas las que deben constituir el principal motor de la creación de empleo. En la medida en que son las empresas grandes y los trabajadores protegidos quienes gozan de mayor reconocimiento institucional, a través de las organizaciones empresariales y sindicales, no cabe esperar que cedan en sus actuales privilegios para alcanzar acuerdos que beneficien al conjunto de la sociedad.

Durante las últimas dos décadas, los representantes de trabajadores y empresarios han sido incapaces de llegar a un acuerdo definitivo para mejorar el funcionamiento de nuestro mercado de trabajo.

El nuevo Gobierno debe favorecer el diálogo social, que es valioso en sí mismo, pero no aceptar propuestas de reforma, provengan o no de un acuerdo social, que no aborden de forma decidida la resolución definitiva de los problemas de nuestro mercado laboral.

2

Dar prioridad a las reformas de calado, dejando de lado las superficiales. Las reformas laborales suelen partir de un menú de opciones que incluye muchas medidas y de muy distinta naturaleza. Con esta forma de proceder, es normal que acaben introduciéndose las medidas menos controvertidas y menos eficaces, obviándose las que realmente abordan los problemas fundamentales. Es lo que ha sucedido en las reformas anteriores. Tampoco suelen reconocerse las complementariedades existentes entre las distintas áreas de la regulación laboral, adoptándose medidas que son contradictorias entre sí o que resultan ineficaces sin el refuerzo de otras. Como ya indicaba la “Propuesta para la reactivación laboral en España” (de 21 de abril de 2009), la reforma laboral debe ocuparse a la vez de las siguientes áreas: la protección por desempleo y las políticas activas de empleo, la negociación colectiva y la contratación laboral.

La reforma laboral debe ocuparse a la vez de las siguientes áreas: la protección por desempleo y las políticas activas de empleo, la negociación colectiva y la contratación laboral.

Las medidas enunciadas a continuación constituyen el conjunto de ingredientes necesarios para que la próxima reforma laboral sea a la vez eficaz y justa.

La reforma de la protección por desempleo y las políticas activas de empleo

En un contexto de fuertes restricciones presupuestarias y una tasa de paro insoportable, los recursos disponibles para el apoyo a las rentas de los parados deben utilizarse para atender en mayor medida a los grupos más desfavorecidos. Para lograrlo, debe ligarse la protección por desempleo a la reinserción laboral y a la búsqueda efectiva de trabajo. Es por tanto deseable:

3

Reorientar las políticas activas de reinserción laboral y de formación. Un plan de empleo juvenil que siguiera las pautas del pasado, tirando de subvenciones pero sin mejorar las deficiencias de las políticas activas existentes, sería tan ineficaz como sus antecesores. Enfrentarse a la crítica situación actual requiere un cambio radical de dichas políticas, mejorando su gestión y reorientándolas prioritariamente hacia los parados de larga duración (casi dos millones y medio de personas) y hacia los jóvenes con insuficiente formación. Una vez elevada significativamente su

Enfrentarse a la crítica situación actual requiere un cambio radical de las políticas activas de reinserción laboral y de formación, mejorando su gestión y reorientándolas prioritariamente hacia los parados de larga duración y los jóvenes con insuficiente formación.

Deben suprimirse las subvenciones a la contratación indefinida y el uso de FOGASA para subvencionar despidos, empleando los recursos liberados para ampliar la financiación de los programas de formación.

4

Las empresas que abusen del sistema de protección por desempleo con una rotación excesiva de sus trabajadores deben contribuir en mayor medida a su financiación mediante mayores cotizaciones sociales por desempleo.

eficacia, habría que aumentar los recursos destinados a tales fines, pese al ajuste fiscal en curso.

Alcanzar dichos objetivos requiere una mejor gestión de los servicios públicos de empleo, estatal y autonómicos, y una mayor coordinación entre los mismos. También es crucial realizar evaluaciones rigurosas de sus resultados, con consecuencias financieras vinculantes para los agentes sociales y otras entidades que reciban fondos públicos para llevarlas a cabo. Además, dada la escasez de recursos humanos de los servicios públicos en relación con el número de parados que necesitan ayuda, se debería facilitar una mayor participación de las agencias privadas en la intermediación y la formación laboral, mediante concursos muy transparentes y tarifas que remuneren mejor la colocación de los parados con menores oportunidades de empleo. Por último, deben suprimirse las subvenciones a la contratación indefinida y el uso de FOGASA para subvencionar despidos, empleando los recursos liberados para ampliar la financiación de los programas de formación, reciclaje y reinserción laboral de los parados.

Erradicar los abusos en las prestaciones por desempleo e incentivar la búsqueda activa de empleo y el reciclaje profesional. La percepción de prestaciones por desempleo no es solo un derecho adquirido por la contribución previa, sino que también implica el deber del parado de hacer todo lo que esté en su mano para encontrar trabajo. Por tanto, estas prestaciones deben estar rigurosamente condicionadas a la búsqueda efectiva de empleo o a la participación en programas de reinserción laboral o de formación. El incumplimiento de estos requisitos debe conllevar la retirada parcial o total de las prestaciones. Estos principios están ya recogidos en nuestra legislación, pero apenas se han puesto en práctica.

Por otra parte, las empresas que abusen del sistema de protección por desempleo con una rotación excesiva de sus trabajadores deben contribuir en mayor medida a su financiación mediante mayores cotizaciones sociales por desempleo. Estas cotizaciones deben, por el contrario, reducirse para las empresas que practiquen una gestión de sus recursos humanos basada en una mayor flexibilidad interna y las que ofrezcan servicios de recolocación a sus trabajadores.

La reforma de la negociación colectiva

Por la forma en que se fijan en nuestro país, los salarios y otras condiciones de trabajo no responden ni a la situación cíclica de la economía, en especial al paro, ni a la productividad de trabajadores y empresas. En consecuencia, estas últimas pierden competitividad y responden a cualquier perturbación negativa mediante despidos masivos. Para evitarlo, sería necesario:

5

Acotar la eficacia jurídica de los convenios colectivos de ámbito superior a la empresa y establecer la primacía de los convenios de empresa sobre los de ámbito superior.

En España, los convenios de ámbito superior a la empresa tienen eficacia de ley, aplicándose automáticamente a todos los trabajadores de un sector (normalmente en el ámbito de una provincia o comunidad autónoma). Esta situación, totalmente atípica en Europa, provoca que las partes negociadoras adecúen las condiciones pactadas principalmente a sus propios intereses, ignorando tanto los de las empresas y trabajadores no representados, como los de los parados y las posibles nuevas empresas. En consecuencia, la eliminación de este principio conlleva establecer umbrales reforzados de representatividad de las partes firmantes. En caso de no alcanzarse, el convenio carecería de eficacia normativa y general, restringiéndose su aplicación solo a las empresas representadas en la negociación. Además, las condiciones para el descuelgue de los convenios de ámbito superior a la empresa deben ser claras e irrenunciables; ningún acuerdo o convenio colectivo de ámbito superior debe tener la capacidad de vetar el descuelgue del convenio para cualquier empresa a la que su cumplimiento le resulte excesivamente gravoso.

Ningún acuerdo o convenio colectivo de ámbito superior debe tener la capacidad de vetar el descuelgue del convenio para cualquier empresa a la que su cumplimiento le resulte excesivamente gravoso.

6

Favorecer la flexibilidad interna en las empresas.

Hoy en día los convenios colectivos dificultan extraordinariamente la adaptación de las empresas a cambios económicos y tecnológicos. Para facilitarla, deben ampliarse las materias que pueden modificarse mediante acuerdos entre el empresario y los trabajadores al margen del convenio vigente, y aquellas que puede fijar libremente el empresario, con control judicial posterior. La clasificación de estas materias no debe dejarse en manos de los agentes sociales ni de los

negociadores de convenios colectivos sectoriales, a fin de acotar la eficacia jurídica de estos convenios en función del tipo de materia tratada.

Reducir la inercia de la negociación colectiva.

7

Es crucial reducir drásticamente la inercia de la negociación colectiva, una de las causas principales del diferencial desfavorable y crónico de la inflación española con respecto a la del área del euro. Para ello, es necesario limitar la ultraactividad, de forma que decaigan las cláusulas normativas de un convenio colectivo cuando haya sido denunciado y haya transcurrido un año desde su vencimiento en ausencia de un nuevo acuerdo o un arbitraje vinculante.

Debería limitarse al máximo el uso de cláusulas de indexación automática de los salarios con la inflación, que ha sido abandonado en la inmensa mayoría de países europeos.

En cuanto a las buenas prácticas, debería limitarse al máximo el uso de cláusulas de indexación automática de los salarios con la inflación, que ha sido abandonado en la inmensa mayoría de países europeos. También sería deseable que los convenios incluyesen un objetivo explícito de recuperación de la competitividad, a fin de que los márgenes de beneficios y los costes laborales unitarios crezcan a ritmos inferiores a los de los países más competitivos del área del euro, hasta que se cierre la brecha de competitividad acumulada por la economía española.

La reforma de la contratación laboral

La experiencia ha demostrado que es inútil intentar reducir la dualidad contractual subvencionando la contratación indefinida o alterando marginalmente los costes de despido de los contratos indefinidos y los temporales.

Desde finales de los años ochenta, España ha mantenido una tasa de temporalidad equivalente a un tercio de los asalariados. Solo la crisis ha reducido esta tasa a la cuarta parte, y ya está empezando a crecer de nuevo. Esta situación implica una enorme inestabilidad del empleo, en especial para los jóvenes, así como un obstáculo al necesario crecimiento de la productividad en nuestra economía. La experiencia ha demostrado que es inútil intentar reducir la dualidad contractual subvencionando la contratación indefinida o alterando marginalmente los costes de despido de los contratos indefinidos y los temporales. Por todo ello, es necesario adoptar un enfoque radicalmente distinto, con las siguientes directrices:

8

Las indemnizaciones por despido, tanto procedente como improcedente, deben depender de la antigüedad en el empleo.

Introducir un contrato único de carácter indefinido para las nuevas contrataciones.

Este contrato debe sustituir a los dos contratos indefinidos actuales, el ordinario y el de fomento. En dicho contrato, las indemnizaciones por despido, tanto procedente como improcedente, deben depender de la antigüedad en el empleo, creciendo gradualmente desde las actualmente vigentes al finalizar algunos contratos temporales hasta, como máximo, las que hoy tiene el contrato de fomento de la contratación indefinida. Además, debe suprimirse la autorización administrativa para los despidos colectivos. Se trata de una práctica desconocida en el contexto europeo, que acaba incrementando la indemnización en los despidos por causas empresariales (económicas, técnicas, organizativas y productivas) hasta el nivel de los despidos disciplinarios improcedentes, con un efecto disuasorio para las decisiones de inversión en nuestro país.

9

Dotar al contrato indefinido a tiempo parcial de mayor flexibilidad horaria.

Este contrato debe servir para cubrir empleos susceptibles de tener una distribución irregular de horas de trabajo a lo largo del año, como es el caso en muchas actividades de carácter estacional. También deben eliminarse las restricciones que aún impiden a las empresas de trabajo temporal operar plenamente como agentes de intermediación laboral y acomodar las necesidades de empleo estacional de todo tipo de empresas. Estos dos instrumentos bastarían para que las empresas sometidas a fluctuaciones estacionales o transitorias de su actividad pudieran ajustar adecuadamente su empleo.

10

Suprimir la mayor parte de los contratos temporales.

Con las medidas enunciadas en los dos puntos anteriores, resultaría redundante el amplio abanico de contratos temporales actualmente en vigor, de forma que muchos de ellos deberían suprimirse, en particular, el contrato de obra o servicio determinado y el contrato eventual. De hecho, en ese marco contractual solo se justificaría que existiera un contrato de sustitución o interinidad. La mera modificación a la baja de los costes de despido de los contratos indefinidos a 20 días sin suprimir la mayoría de los contratos temporales, como se ha propuesto desde algunas

organizaciones empresariales, resultaría ineficaz para eliminar la perniciosa dualidad laboral.

No existen soluciones mágicas para resolver el drama recurrente del paro insostenible cada vez que tiene lugar una recesión, pero lograrlo será imposible con una regulación laboral tan disfuncional como la existente. La gravedad de nuestra situación económica actual hace que el coste económico y social de dicha regulación sea inaceptable. Tras casi tres décadas intentando cambiar marginalmente un mercado de trabajo enormemente ineficiente e injusto, ha llegado el momento de hacerlo de forma decidida.

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), Julián **Messina** (Universitat de Girona) y Pablo **Vázquez** (Universidad Complutense y Fedea).