

REGENERACIÓN DEL EMPLEO EN ESPAÑA

Seis medidas urgentes para un cambio del mercado de trabajo en España

Es el momento de actuar urgentemente. Durante los ocho años de Gobierno del Partido Popular, España vivió una de las etapas más brillantes de su evolución reciente. El mercado laboral se dinamizó en un entorno de estabilidad económica y social y de confianza empresarial, lo que se tradujo en una intensa generación de empleo. El número de ocupados aumentó a una media anual superior al 4%, y se crearon más de cinco millones de puestos de trabajo. La tasa de paro se redujo en más de diez puntos, desde el 22% en 1996 a poco más del 11% en 2004.

Esta evolución fue posible por la voluntad política de llevar a cabo las reformas estructurales necesarias y de mantener un fuerte compromiso con los objetivos económicos y de empleo de la sociedad española.

Pues bien, después de muchos años de crecimiento económico con tasas de actividad laboral positivas, se ha producido, a modo de terremoto,

Íñigo Sagardoy de Simón, presidente de Sagardoy Abogados. Doctor en Derecho. Profesor de Derecho del Trabajo y Seguridad Social.

una quiebra de todos los estándares: los índices de crecimiento han caído en picado y el paro se ha disparado segando vidas laborales y esperanzas vitales. Los datos son escalofriantes y la tasa de paro en la fecha que se publica este documento es de casi el 20,5%.

Ante este panorama desolador, ¿por qué España no ha reaccionado como otros países europeos que también han sufrido el embate de la crisis?, ¿por qué las empresas no han utilizado otros mecanismos –que podrían ser lógicos y que se han utilizado en otras empresas europeas– como la reducción de salario y/o la reducción de jornada como alternativa al despido? La respuesta es sencilla: porque nuestro sistema de relaciones laborales lo impide, o lo hace complejo o inseguro, o las tres cosas a la vez. En definitiva, porque la ley laboral no ayuda en momentos difíciles.

UNA LEGISLACIÓN LABORAL SUPERADA

El mercado laboral español responde, en su actual articulación, a un modelo legal e institucional ampliamente superado y desbordado por la realidad económica, empresarial y social. En el momento en que fue diseñado (años 80), la estructura laboral contaba con varias peculiaridades que se tuvieron muy en cuenta para articular los ejes básicos del armazón legal de las instituciones laborales. De un lado, España comenzaba una progresiva modernización de su economía. De otro, era preciso legitimar a los iniciales protagonistas del nuevo modelo político, los agentes sociales, dotando de representatividad y legitimidad a unos sindicatos que comenzaban su andadura en la economía y en las empresas españolas. Finalmente, tampoco se pretendía una ruptura dramática con un pasado donde el predominio de la intervención administrativa en todos los ámbitos del desarrollo de la relación laboral, sobre todo en el de su extinción, era determinante para entender la dinámica del mercado del trabajo.

Con todas estas bases, pero siempre con un deseo reformista demandado desde el ámbito político y económico, se promulgaron diversas nor-

mas laborales, siendo el núcleo de todas ellas el Estatuto de los Trabajadores de 1980, ley que ha continuado en vigor, con ciertas reformas de sustancia, hasta la fecha actual.

En el momento de su promulgación, el Estatuto de los Trabajadores (ET) cumplió un papel fundamental de estabilidad del mercado de trabajo y consiguió algunos de sus objetivos: romper con el régimen político anterior, modernizar la relación entre empresarios y trabajadores y establecer un régimen de negociación colectiva de mayor libertad y sin injerencias heterónomas. No obstante, los condicionantes con los que nació impidieron que se dictara realmente una norma laboral de “futuro”, tan necesaria para una empresa moderna, global, sujeta a una fuerte competitividad y con un dinamismo que quizás entonces no se quiso o no se pudo vislumbrar. Era una ley demasiado optimista en su desarrollo y planteamiento.

De esta forma, cuando la economía española ha sufrido recesiones de importancia no ha encontrado apoyo y respuesta en la legislación laboral, y las empresas han reaccionado con extinciones masivas de contrato (para adaptarse a la necesaria reducción de costes) sin buscar otras alternativas viables que la propia ley laboral debiera garantizar.

El sistema de relaciones laborales de un país es clave para un progreso económico y social sostenible, aunque el hecho de contar con una ley laboral flexible o moderna no augura *per se* una mayor prosperidad económica. En cambio, nadie duda –y España es un ejemplo paradigmático de ello– de que una legislación laboral rígida y anclada en el pasado no favorece nunca un buen resultado en el comportamiento del mercado del trabajo, ni tampoco una mejora en la competitividad de las empresas. A día de hoy, en un mundo globalizado de gran competencia y desarrollo empresarial, con una configuración de las relaciones de trabajo totalmente distinta a la de hace treinta años, todas estas razones deberían bastar para justificar un enfoque “reformista” en nuestras instituciones laborales.

UN MERCADO DE TRABAJO RÍGIDO Y OBSOLETO

Nuestro actual mercado de trabajo es obsoleto, rígido y dual, además de uno de los más restrictivos de los países desarrollados. Esto tiene consecuencias desastrosas para el empleo y, por ello, es urgente y necesario un cambio de modelo en nuestras instituciones laborales. Hay que llevar a cabo una reforma laboral profunda que relance la creación de empleo y la viabilidad futura de nuestras empresas, y propicie un crecimiento sostenible de nuestra economía en el nuevo marco de competencia global al que nos enfrentamos.

Los objetivos básicos de un cambio en el modelo de mercado de trabajo deberían ser los siguientes:

- **Garantizar a todos el acceso al empleo**, en condiciones de igualdad, con especial atención al gran objetivo de la incorporación plena de los jóvenes al empleo, que son los principales afectados por la crisis.
- **Estimular formas más flexibles de trabajo** que faciliten una mayor conciliación de la vida personal, familiar y laboral, y al mismo tiempo consigan una mayor adaptación de las empresas a las nuevas realidades económicas y sociales del siglo XXI.
- **Mejorar la calidad del empleo** haciéndolo más productivo, más estable, frenando la segmentación del mercado de trabajo, y orientándolo hacia el desarrollo de una carrera profesional en condiciones adecuadas de seguridad y salud.
- **Elevar el esfuerzo en formación** para que los trabajadores cuenten con mayores oportunidades laborales a lo largo de toda la vida y, por tanto, con una mayor seguridad en el empleo.
- **Promover un sistema de negociación colectiva moderno** que sirva de instrumento para el logro de todos estos objetivos.

Para avanzar en estos objetivos, se proponen seis grandes ejes de actuación, en torno a los cuales se estructuran las propuestas urgentes y concretas para la reforma del mercado de trabajo en España.

1º. Cambio “cultural”. Nuevo mensaje

Hay que apostar por el cambio con valentía, decididamente y sin atajos.

En primer lugar, es preciso un cambio de mentalidad que transmita un nuevo mensaje laboral en todos los ámbitos –empresarial, político y sindical–, con una clara vocación de espíritu reformista (en mayúsculas). Ello tiene más fuerza, a veces, que un cambio normativo. En todo caso, el nuevo modelo normativo debe estar sustentado en la empresa del siglo XXI y no en la de hace treinta años.

2º. Nueva forma de realizar la contratación laboral (con especial incidencia en el desempleo juvenil)

- **Un modelo de contrato único de trabajo.** La convergencia hacia un contrato único de trabajo sería un cambio trascendental. Sólo quedarían como contratos específicos, por sus rasgos característicos, los contratos formativos y los de interinidad.

La idea de un contrato de trabajo único supone “un término medio” entre la contratación temporal y la indefinida y contribuye a atenuar la creciente dualidad salarial que la globalización y las nuevas tecnologías generan. La OCDE sintetiza el problema español en “una clara diferencia de productividad y de uso de la mano de obra” respecto de los países más avanzados, estima “elevadas” las indemnizaciones por despido en los contratos fijos y sentencia que “el alto nivel de compensaciones a los trabajadores indefinidos, sobre todo en comparación con los temporales, ha creado un segmento dentro del mercado laboral que genera un efecto negativo sobre el crecimiento de la productividad y la innovación”. Según este organismo, además, los trabajadores con contratos indefinidos en España reciben una indemnización media por despido de 14 mensualidades, mientras el promedio de los países europeos pertenecientes a la OCDE se encuentra en dos meses de salario.

El contrato único tendría carácter indefinido y su extinción se produciría por las causas generales de extinción de los contratos de trabajo, enumeradas en el artículo 49 ET. Cuestión a revisar sería el montante de la indemnización, que crecería de un modo proporcional a la antigüedad de cada trabajador, y su forma de pago. Evidentemente estas cuestiones precisan de una reforma para acomodarlas a la práctica laboral común de los países de la Unión Europea.

• **Fomento de la contratación a tiempo parcial.** El contrato de trabajo a tiempo parcial es una fórmula óptima de contratación por su equilibrio entre los intereses de la empresa y los del trabajador.

Para ello será necesario reforzar la flexibilidad de las reglas laborales de organización del tiempo de trabajo mediante el establecimiento de un modelo de contrato a tiempo parcial variable, según las necesidades de la empresa y dirigido a solventar el desempleo juvenil. En virtud de este modelo contractual, las partes pueden contratar una cantidad de horas de trabajo por periodo de referencia –por ejemplo, un mes o, en el caso más extremo, un año– sin que exista la obligación de determinar *ex ante* su distribución horaria en contrato. De este modo, el trabajador está obligado a prestar servicios en las horas que decida la empresa (trabajo a llamada con preaviso mínimo de cuatro días), siempre con el límite de las horas convenidas y respetando los descansos legales o convencionales de referencia. Debería admitirse la posibilidad de que la negociación colectiva estatutaria creara contratos a tiempo parcial de carácter sectorial, adecuados a las necesidades de cada sector.

• **Establecimiento de un sistema de incentivos cifrado en la reducción de cotizaciones a las empresas que establezcan compromisos efectivos de empleo en la negociación colectiva.** Esta medida deberá vincularse a objetivos coherentes con la política de empleo expresados en el convenio colectivo, tales como la mejora de la estabilidad en el empleo, la transformación de contratos temporales en indefinidos, el sostenimiento del empleo, la contratación de nuevos trabajadores o cualesquiera otros que se dirijan a favorecer la calidad del empleo.

- **Ampliación de la duración del periodo de prueba** (sin indemnización por despido), que en la actualidad está limitada a un máximo de dos meses para la mayoría de los trabajadores. Un aumento de dicho periodo mínimo permitiría conocer adecuadamente las aptitudes del trabajador en el puesto de trabajo y mejorar la probabilidad de conversión de su contrato en indefinido. Periodos de prueba de seis meses son habituales en Alemania y en algunos países como Bélgica e Irlanda, pueden llegar a doce meses.

- **Plan de choque contra el desempleo juvenil**, mediante medidas contundentes en todos los ámbitos, como por ejemplo:

- Contratación formativa muy flexible con escaso o nulo coste empresarial (para ello habría que revisar el régimen jurídico del contrato en prácticas y el de formación).
- Compromisos en la negociación colectiva de contratación.
- Protección jurídica de becarios con un nuevo estatuto jurídico garantizando sus derechos sociales mínimos (retribución mínima y seguridad social) y asegurando su formación. Este estatuto está dirigido a facilitar a los jóvenes un buen inicio de su vida laboral, ayudándoles a aprender un oficio en el seno de una empresa que se compromete en su formación, y a la que posteriormente se incentivará para la contratación estable del joven. Durante el periodo de formación el joven percibirá una retribución acorde a su cualificación.

- **Potenciar el teletrabajo o el trabajo a distancia.** Entre las distintas medidas que podrían adoptarse estarían las siguientes:

- Conceder, por parte del Gobierno, apoyo técnico a las empresas que quieran implantar un programa de teletrabajo como herramienta de conciliación.
- Prever medidas específicas para estimular:

- La reincorporación paulatina a un trabajo presencial de aquellas trabajadoras que hayan finalizado una baja por maternidad.

- El trabajo a distancia de los empleados con determinadas responsabilidades familiares: hijos menores de ocho años o familiares a cargo hasta el segundo grado que por razones de edad, accidente o enfermedad no pueda valerse por sí mismos y no desempeñen ninguna actividad retribuida.

• **Contratación en PYMES.** Las pequeñas y medianas empresas (PYMES) son fundamentales en el desarrollo económico y empresarial de nuestro país. Por ello, se deberían arbitrar medidas laborales concretas de contratación en torno a estas empresas y a sus emprendedores. Se podría elaborar un estatuto propio laboral para las PYMES que aborden la problemática especial de estas empresas en los aspectos administrativos, mercantiles, tributarios y laborales. Todo ello con criterios de realismo, simplificación administrativa y eficacia.

3º. La formación continua del trabajador como derecho básico laboral

Hay que proponer fórmulas que impliquen en mayor medida a las empresas y a los trabajadores en los procesos formativos; y crear instrumentos para identificar permanentemente las necesidades formativas existentes en las empresas. La formación debe configurarse como un derecho básico del trabajador.

En los tiempos actuales es casi un axioma que sin trabajadores dotados de formación es muy difícil prosperar. Y en este campo, con independencia de la importancia capital que tiene la acción del Gobierno en su política educativa, también puede tener un papel positivo el contrato de trabajo.

Para ello, medidas como la profesionalización de la formación (con intervención de entidades privadas); el “cheque de formación” a favor del trabajador (de modo que éste tendría un “derecho” a la formación cada cierto tiempo de trabajo, sujeto a terminar con éxito la formación iniciada y financiada con los fondos de formación existentes) y medidas en la ne-

gociación colectiva (como establecer como contenido mínimo los parámetros de formación del trabajador y el destino de fondos de las empresas para subvencionar, mediante un porcentaje de los beneficios, actividades formativas) son iniciativas que se podrían arbitrar.

4º. Flexibilidad interna en las empresas

Hay que mejorar los mecanismos de flexibilidad interna de las empresas para conseguir evitar medidas traumáticas como el despido.

Sin ánimo exhaustivo podrían sopesarse las siguientes posibilidades:

- **Redefinir el alcance del concepto “sistema de remuneración” contenido en el artículo 41.1d) ET, de modo que el empresario pueda utilizar este mecanismo para modificar la cuantía salarial de sus empleados.** Son muchas las empresas que preferirían reducir salarios antes de acudir a la vía del despido pero, hasta el momento, es un proceso demasiado complicado. Una reforma en este sentido permitiría al empresario la adecuación de la vertiente tanto cualitativa –de estructura– como cuantitativa de las retribuciones salariales, sin perjuicio de que permanezcan los requisitos de procedimiento y causalidad que estructuran esta medida.

- **En materia de movilidad, es preciso concretar reglamentariamente el alcance y contenido del programa de fomento de la movilidad geográfica que esboza el artículo 228.5 de la Ley General de la Seguridad Social.** Un dato revelador: solo un 28% de los parados en España estaría dispuesto a cambiar su lugar de residencia para encontrar empleo. El efecto desánimo parece radicar en que los costes de traslado son demasiado elevados. Sin embargo, el cumplimiento del compromiso de desarrollo reglamentario de la medida propuesta en el artículo 228.5 de la Ley General de la Seguridad Social simplificaría la situación: abono, a cargo del INEM, de un mes de duración de la prestación por desempleo o tres del importe del subsidio, siempre pendientes de pago, a los beneficiarios que ocupen puestos de carácter temporal en localidades distintas a la de su domicilio; ayudas económicas por cambio de residencia en traslados indefinidos; subvenciones públicas a los empresarios para

la organización y financiación de los desplazamientos de trabajadores des-
empleados, etc.

• **Permitir el descuelgue en todas las materias del convenio.** El despido como vía correctora de la situación económica de nuestras empresas también trae su causa en la rigidez de la negociación colectiva española. En la actualidad, la ley permite a las empresas sujetas a un convenio sectorial acogerse a la cláusula de inaplicación salarial cuando su situación y perspectivas económicas pudieran verse dañadas por su aplicación y siempre que ello afecte al mantenimiento del empleo. Con modificaciones como ésta, y siempre que se cumplan los requisitos legales para evitar posibles situaciones de desprotección del trabajador, combatiríamos la falta de elasticidad de nuestras relaciones laborales.

5º. Atacar el problema del absentismo y mejorar nuestra productividad

Hay que combatir decididamente el absentismo y mejorar la productividad de nuestros trabajadores con medidas en positivo y constructivas.

Cinco medidas podrían ser eficaces:

• **Configurar la obligación de asistencia a reconocimientos médicos periódicos a todos los trabajadores de la empresa (con salvaguarda de su derecho a la intimidad) mediante la modificación del artículo 20.4 ET.** Actualmente no es un imperativo legal y ello limita la capacidad de reacción del empresario ante las mejoras complementarias de las prestaciones del sistema público. La realización de estos reconocimientos penalizaría los supuestos de fraude con la pérdida automática de los complementos empresariales a la prestación por incapacidad temporal.

• **En materia de despido objetivo por ausencias del trabajador, es recomendable disminuir el número de faltas de asistencia no computables y facilitar la interpretación de los criterios para su aplicación.** La ausencia al trabajo con motivos más o menos justificados es un enorme lastre para la productividad de nuestras empresas y así lo entienden tanto sindicatos como empresarios. Sin embargo, la Ley 35/2010 no ha

avanzado sustancialmente en este punto. Una mayor claridad en los criterios para la aplicación de esta modalidad de despido facilitaría la interpretación y aplicación del supuesto de hecho a los casos concretos de cada empresa, de modo que, por ejemplo, el empresario no deba tener en cuenta el índice de absentismo total de la plantilla para poder aplicar esta modalidad de despido a un trabajador con reiteradas faltas de asistencia a su puesto de trabajo.

- **Establecer un régimen legal que clarifique los posibles criterios de limitación de los complementos de Incapacidad Temporal acordados en los convenios colectivos.** La legislación estatal podría contemplar una limitación general a que la negociación colectiva instaure la cobertura del 100% de la retribución del trabajador. Para ello se hace necesario articular un régimen transitorio que permita mantener la eficacia de los convenios actualmente vigentes, y una posterior reducción progresiva de los complementos empresariales.

- **Involucrar más a las Mutuas de Accidentes de Trabajo en la gestión integral del absentismo en las empresas, sin eliminar el papel necesario de los organismos de la Seguridad Social.**

- **Instaurar en la negociación colectiva mecanismos obligatorios de adopción de medidas de flexibilidad horaria.** Establecer como contenido mínimo y obligatorio de los convenios colectivos que se establezcan medidas de flexibilización de horarios para una más adecuada conciliación de la vida laboral, personal y familiar, claro incentivo de la productividad laboral.

6°. La reforma de la negociación colectiva

Hay que reformar la actual estructura de negociación de los convenios colectivos para hacerla más dinámica, y con ello, convertirlos en un elemento incentivador del empleo y la productividad.

La negociación colectiva es el motor de la individual. El que le nutre de contenidos. De ahí que su arquitectura tenga un decisivo influjo en los contratos de trabajo. Por ello, las propuestas concretas que podrían articularse son las siguientes:

• **Introducir limitaciones en el régimen de actuación de los convenios provinciales.** El sistema español de negociación colectiva tiene un diseño multinivel: existen cinco niveles de negociación (nacional, regional, provincial, local y de empresa) estructurados en dos ámbitos funcionales: sector y empresa. Frente a esta realidad, podría restringirse la efectividad de los convenios provinciales únicamente a las organizaciones firmantes, de modo que las empresas ajenas a la negociación puedan decidir libremente si adherirse a él o no. El hecho de que sujetos ajenos a las organizaciones firmantes puedan libremente adherirse al convenio provincial no sólo supone una limitación a su eficacia general y contenido, sino que les dota de un plus de objetividad muy recomendable.

• **Flexibilizar la regla de concurrencia de convenios para que los convenios de empresa puedan afectar a lo dispuesto en los convenios de ámbito superior.** Esta medida supondría, en último extremo, extender al ámbito de la empresa la posibilidad de que los sindicatos y asociaciones empresariales más representativas negocien acuerdos o convenios que afecten a lo dispuesto en los convenios de ámbito superior a demanda de las circunstancias económicas, técnicas, organizativas o de producción de cada empresa.

• **Establecer contenidos en los que el convenio de empresa goce de preferencia aplicativa en relación con el convenio de sector.** Las previsiones del convenio de empresa deberían ser de aplicación preferente en materias como la adaptación de las categorías profesionales a los nuevos grupos profesionales; la cuantificación y distribución del salario; la ordenación del tiempo de trabajo a través de las diversas fórmulas de distribución de la jornada; los periodos de descanso, vacaciones o los supuestos de jornadas especiales; los procedimientos de actuación en materia de prevención de riesgos laborales, los compromisos por pensiones, el régimen de ascensos, el régimen de trabajo a turnos, el sistema de remuneración y los sistemas de trabajo y rendimiento.

• **Modificación de la regla de ultraactividad de los convenios colectivos prevista en el artículo 86.3 ET.** La ultraactividad es la prórroga automática de la vigencia normativa de un convenio colectivo, una

vez finalizado su periodo de cumplimiento, hasta la suscripción de un nuevo convenio. Esta regla genera una clara falta de adecuación del contenido normativo de los convenios a la realidad económica y empresarial de su ámbito de aplicación, y convierte a España en uno de los países europeos con un mayor periodo de vigencia de los convenios colectivos. Por ello, la rigidez que genera este principio debería ser combatida mediante el establecimiento de un plazo de caducidad máximo (por ejemplo, de 6 meses) a partir del cual, en caso de ausencia de acuerdo, retome su vigencia el convenio que hubiera estado en vigor en ese mismo ámbito con anterioridad. En defecto de este, el convenio aplicable sería el de ámbito superior o, si tampoco lo hubiera, la legislación vigente.

• **Desarrollar políticas que ligen los salarios a la productividad.**

El salario debe relacionarse, necesariamente, con los nuevos sistemas de organización del trabajo, los incentivos a la producción, la calidad y los resultados de la empresa. Es imprescindible avanzar hacia una mayor relación entre retribución y productividad y, en esta línea, apostar por la negociación colectiva como el instrumento necesario para establecer la definición y los criterios de la estructura salarial que mejor se ajusten a la realidad sectorial y empresarial.

Con todas estas ideas, y dejando de lado –aunque sin olvidar– todo lo referente al sistema de financiación de la Seguridad Social, puede articularse un amplio debate para la mejora de nuestro sistema de relaciones laborales, que tenga como objetivo el aumento de la competitividad de nuestras empresas a través de un mayor y mejor empleo.

PALABRAS CLAVE

Economía española • Mercado laboral • Precios y salarios

RESUMEN

Una legislación laboral rígida nunca favorece un buen comportamiento del mercado de trabajo ni mejora la competitividad de nuestras empresas. Para cambiar esta realidad, Íñigo Sagardoy formula en este texto seis medidas urgentes –cambio cultural, reforma de la contratación laboral, potenciación de la formación continua, mejora de la flexibilidad interna de las empresas, reducción del absentismo y mejora de la productividad, y reforma de la negociación colectiva– que giran en torno a un concepto fundamental: la flexiseguridad.

ABSTRACT

Rigid labour laws cannot promote good labour market behaviour or improve the competitiveness of our companies. To change this reality, Íñigo Sagardoy sets forth six urgent measures in this text – cultural change, reforming recruitment, promotion of lifelong learning, improving the internal flexibility of companies, reducing absenteeism and improving productivity, and reforming collective bargaining – which revolve around an essential concept: flexicurity.