

La reforma laboral de 2022 en perspectiva económica

The 2022 labour market reform in economic perspective

Santos M. Ruesga / Ana Viñas

*Departamento Estructura Económica y Economía del Desarrollo,
Grupo de Investigación SET-LASE,
Universidad Autónoma de Madrid*

doi: <https://doi.org/10.20318/labos.2022.6850>

Resumen: El presente artículo trata de vislumbrar algo del futuro del mercado de trabajo español que puede estar condicionado por la aplicación de la reforma laboral aprobada por el Parlamento a principios del año 2022. Esta reforma se prevé que afecte a la institucionalidad reguladora de dicho mercado y, por tanto, cabe esperar que introduzca transformaciones en el comportamiento de los agentes socioeconómicos que en él operan y, por extensión, en la dinámica futura del mismo. En primer lugar, se establecen algunas premisas básicas para dicho análisis. A continuación, se revisa someramente la trayectoria de las reformas laborales habidas en España tratando de identificar sus elementos sustanciales. Y, en tercer lugar, circunscribiéndonos a los contenidos más destacados de la reforma de 2022, se analiza la evolución cuantitativa de las variables en los últimos años, con el fin de identificar posibles cambios en las tendencias a causa de las modificaciones introducidas en esta regulación laboral. En la última parte del artículo se sintetizan los resultados alcanzados y se aportan algunas consideraciones sobre el posible impacto de la reforma en la dinámica futura del mercado laboral español.

Palabras clave: reforma laboral, mercado de trabajo, temporalidad, flexibilidad laboral interna, flexibilidad laboral externa, negociación colectiva.

Abstract: This article tries to catch a glimpse of the future of the Spanish labour market that may be conditioned by the application of the labour reform approved by Parliament at the beginning of the year 2022. The reform is supposed to affect the regulatory institutions of this market and, therefore, it can be expected that it will introduce transformations in the behaviour of the socioeconomic agents that operate in it and, by extension, in its future dynamics.

First, some basic premises for such an analysis are established. Next, the trajectory of the Spanish labour reforms is briefly reviewed,

trying to identify its substantial elements. And, thirdly, considering the most outstanding contents of the 2022 reform, its instruments are analysed together with the quantitative evolution of the variables in recent years, to foresee possible changes in trends due to the modifications introduced in this labour regulation. Finally, the article summarises the results achieved and provides some considerations on the possible impact of the reform on the future dynamics of the Spanish labour market.

Keywords: labour reform, labour market, temporary employment, internal labour flexibility, external labour flexibility, collective bargaining.

1. Introducción

Sin duda, la evaluación de políticas públicas o reformas legislativas es un área del análisis económico que entraña enormes dificultades. Incluso aunque se trate de evaluaciones *ex-post*, en última instancia, se trata de realizar un ejercicio fáctico, en el que se intenta saber lo que hubiera ocurrido en caso de que no se hubieran llevado a cabo tales actuaciones y comparar con lo que sí ha ocurrido, al cabo de un determinado período y obviamente en términos *caeteribus paribus*. Por eso, en el campo que nos ocupa, el laboral, es habitual que en la arena política los gestores de las reformas llevadas a cabo se apunten éxitos e ignoren fracasos en los que han podido contribuir tales actuaciones, pero en concurrencia con otros múltiples factores, ajenos a las políticas aplicadas.

Es cierto que hemos avanzado bastante en la aplicación de técnicas de evaluación, con la modelización de ciertos supuestos, pero aún así, predecir hacia adelante los efectos de modificaciones legislativas o cambios de políticas, en términos de eficiencia y eficacia de las mismas, sigue siendo un ejercicio plagado de incertidumbres.

Aquí trataremos de vislumbrar algo del futuro del mercado de trabajo español que puede estar condicionado por la aplicación de la reforma laboral aprobada por el Parlamento a principios del año 2022, que afecta a la institucionalidad reguladora de dicho mercado y, por tanto, cabe esperar introduzca modificaciones en el comportamiento de los agentes socioeconómico que en él operan y, por extensión, en la dinámica futura del mismo.

En este artículo se establecen algunas premisas básicas para dicho análisis, en primer lugar. A continuación, se revisa someramente la trayectoria de las reformas laborales habidas tratando de identificar sus elementos sustanciales. Y, en tercer lugar, circunscribiéndonos a los contenidos más destacados de la reforma se analiza la evolución cuantitativa de las variables en los últimos años, con el fin de vislumbrar posibles cambios en las tendencias a causa de los cambios introducidos en la regulación laboral. En la última parte del artículo se sintetizan los resultados alcanzados y se aportan algunas consideraciones sobre el posible impacto de la reforma en la dinámica futura del mercado laboral español.

2. El contexto jurídico laboral de la reforma

Como preámbulo al análisis económico de la reforma laboral en España, materializada en el RDL 32/2021¹, de 28 de diciembre, conviene establecer algunas premisas básicas en el ámbito de las normas, particularmente en lo que acontece a los efectos de la regulación laboral. Se trata de contextualizar el espacio jurídico-laboral en el que se aplicará esta norma, para tratar de interpretar con cierta precisión la incidencia efectiva sobre la dinámica del mercado de trabajo, en particular y en la de la economía española, más en general.

En primer lugar, es preciso reiterar lo que juristas, politólogos o economistas suelen afirmar acerca de los efectos de las normas regulatorias de relaciones económicas o laborales. Es conocido que una ley, *a priori*, no cambia necesariamente los comportamientos de los sujetos que intervienen en una relación determinada. Se requiere que actúen incentivos diversos para que se incorporen los contenidos de la norma y sus desarrollos ulteriores, en dichos comportamientos, con el fin de promover los cambios deseados en el funcionamiento micro y macroeconómico de las relaciones objeto de transformación. Para ello es preciso que tales incentivos sean asumidos paulatinamente por los agentes que intervienen en la estructura, y las relaciones subyacentes a reformar, para que sus actitudes y comportamientos en y durante la praxis de dicha relación vayan modificándose.

El objetivo, en última instancia, de tales cambios normativos, consistiría, precisamente, en alterar el comportamiento interactivo de los agentes económicos, políticos y sociales que define tal relación a transformar. De ahí la preferencia, en los países europeos de forma reiterada, por procesos de reforma que cuenten con la participación de los representantes de dichos agentes en su definición y su aquiescencia en su contenido final. Ello significaría que la reforma en cuestión contribuirá a transformar los comportamientos de dichos agentes, sin resistencias notables, en dicha relación, en general, o en los aspectos concretos a modificar, en particular.

Así ocurre en el mercado de trabajo español y, en la subyacente y explícita trama de relaciones laborales a reformar. Sobre ello hemos visto numerosos ejemplos en los últimos cuarenta años, tras aplicarse varias decenas de reformas (Ruesga, 2014 y 2016), de mayor o menor calado, en la regulación de dicho mercado y/o en las relaciones laborales (tabla 1).

Son varias las ocasiones en las que el legislador o directamente el ejecutivo de turno han tratado de transformar, por ejemplo, las estructuras de la contratación laboral, modificando las normas o las políticas de mercado laboral específicas, que la regulan y/o incentivan en una determinada dirección, con el fin de reducir el elevado grado de temporalidad que ha caracterizado y caracteriza esta vertiente de las relaciones de trabajo. Y, han sido, varias también, las ocasiones en la que se ha observado, pasado un cierto periodo de aplicación de la nueva regulación, que el efecto ha sido nulo o inexistente, lo que los economistas denominamos “efecto peso muerto” de la reforma o de la política la-

¹ Resolución de 3 de febrero de 2022, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo («BOE» núm. 33, de 8 de febrero de 2022, páginas 16140 a 16140).

Norma	Fecha	Modificaciones introducidas
Ley 14/1983	29/06/1983	Reducción de la jornada laboral máxima.
Ley 32/1984	2/08/1984	Flexibilización de la contratación temporal; fomento de la contratación temporal con subvenciones.
Ley 10/94	19/05/1994	Medidas urgentes de fomento de la ocupación.
Ley 11/94	19/05/1994	Flexibilidad de las relaciones laborales individuales (entrada, interna y de salida) y potenciación de la negociación colectiva y mejora de sus contenidos.
Ley 14/94	L1/06/94	Supresión del monopolio del INEM en materia de contratación y creación de Empresas de Trabajo Temporal (ETT's).
Ley 31/1995	8/11/1995	Ley de prevención de riesgos laborales.
Ley 63/1997	26/12/1997	Medidas para el fomento de la contratación indefinida (procede del Acuerdo sobre Estabilidad en el Empleo).
R.D.L. 15/1998	27/11/1998	Nueva regulación del contrato a tiempo parcial (Acuerdo sobre el Trabajo a Tiempo Parcial).
Ley 12/2001	9/07/2001	Medidas urgentes contra las excesivas tasas de temporalidad y modificación de la regulación de la contratación a tiempo parcial.
R.D.L. 5/2002	24/05/2002	Reforma protección por desempleo (denominado "decretazo").
Ley Orgánica 3/2007	22/03/2006	Regula la igualdad efectiva de mujeres y hombres y establece mecanismos para su logro.
R.D.L 5/2006	9/06/2006	Reforma mercado laboral (procede del Acuerdo para la mejora del Crecimiento y el Empleo). Medidas para la promoción de la contratación indefinida y mejorar la utilización de la contratación temporal.
Ley 20/2007	11 /07/2007	Estatuto del trabajo autónomo.
R.D.L. 2/2009	06/03/2009	Medidas extraordinarias para el mantenimiento y fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas.
Ley 35/2010	17/07/2010	Abre camino al abaratamiento del despido.
R.D. 7/2011	10/06/2011	Medidas urgentes para la reforma de la negociación colectiva.
R.D.L. 3/2012	11/02/2012	REFORMA LABORAL. Abarata despido, acaba con la ultraactividad de los convenios, facilita el descuelgue de los convenios. Prevalencia convenios de empresa.
RDL 4/2013 Ley 11/2013	22/02/2013 26/07/2013	Medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo.
R.D.L.3/2014	28/02/2014	Medidas urgentes para el fomento del empleo y la contratación indefinida.
R.D.L.8/2014	14 /07/2014	Medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y eficiencia.
R.D. 16/2014	19/12/2014	Programa de activación del empleo e itinerarios individuales y personalizados para los desempleados.
R.D.L.4/2015	22/03/2015	Reforma urgente del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral.
R.D.L 6/2019,	1/03/2019	Medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación. Modifica la Ley Orgánica 3/2007 de 22 de marzo , para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.
R.D.L.18/2020	12/05/2020	Medidas sociales en defensa del empleo: modificación de la regulación de los ERTES.
R.D.902/2020	13/10/2020	Igualdad retributiva entre mujeres y hombres.
Ley 10/2021	9/07/2021	De trabajo a distancia. Nueva regulación del Teletrabajo.
Ley 20/2021	28/12/2021	Medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.
R.D.L.32/2021	28/12/2021	REFORMA LABORAL. Medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo.

Tabla 1. Principales reformas de la legislación laboral tras el Estatuto de los Trabajadores.

Fuente: Elaboración propia y Ruesga (2014).

boral específica aplicadas (Toharia, dir., 2005). En la explicación de este peso muerto de determinadas medidas legislativas o políticas está la institucionalización de una cultura laboral (entre los empresarios, pero también entre los asalariados) reacia a los cambios en determinadas materias (como la contratación temporal)².

En segundo lugar, la creciente digitalización del mercado laboral, que se estaba viviendo ya antes de la pandemia COVID-19, se ha acelerado aún más debido a la irrupción en nuestras vidas del virus SARS-2. Si hace cinco años solo el 20,1 por ciento de las empresas realizaba ventas por comercio electrónico, en la actualidad suman un tercio del total. Actualmente, en torno al 30 por ciento de las empresas compra algún servicio de *cloud computing*, cuando hace cinco años lo hacía menos del 20 por ciento (Ruesga y Pérez, 2021:243). Y si hace un lustro solo había un 6,5 por ciento de las personas ocupadas que teletrabaja en algún momento de la semana, en el último trimestre de 2021 casi el 14 por ciento de las y los trabajadores habrían realizado su trabajo desde su hogar, con la modalidad de teletrabajo³.

A ello se podría añadir la expansión de las denominadas plataformas digitales. Según estimaciones de la encuesta COLLEM⁴, alrededor de un 10 por ciento de la población activa en la Unión Europea ha trabajado alguna vez en una de ellas. La irrupción de estas plataformas, que permiten fragmentar las tareas de cada trabajo, ha roto con las tradicionales formas de relación laboral establecidas entre trabajadores y empleadores, que con frecuencia se concretaba en un espacio o entorno determinado, como era la empresa o el establecimiento. Ahora el lugar de trabajo puede ser el propio hogar o incluso las bicicletas o patinetes que los repartidores de las plataformas utilizan para transportar pedidos. Y la relación de trabajo pasa de la clásica de asalariado a fórmulas diversas de “falso trabajo autónomo”, en el terreno de lo que eufemísticamente la Organización Internacional del Trabajo (OIT) viene denominando como “formas atípicas de empleo”.

Estas “formas atípicas” se van abriendo hueco en los mercados laborales actuales, buscando los intersticios de las regulaciones existentes y presionando para su modificación en sentido flexibilizador y/o desregulador (OIT, 2016).

La evolución reciente del mercado de trabajo muestra los profundos cambios que se están produciendo en el mismo y que se manifiestan en la proliferación de dichas formas atípicas de empleo. Las relaciones laborales se alejan de lo que, hasta hace unos años,

² En este sentido, Toharia (Dir., 2005) señala que la perpetuación de la contratación temporal en España, en cifras muy por encima de los estándares europeos, está más relacionada con esa cultura empresarial anclada en la temporalidad que con la propia estructura productiva del país, abundante en sectores de alta estacionalidad en el empleo y, por este lado, muy demandante, *a priori*, de trabajo temporal.

³ No obstante, el fuerte crecimiento que ha experimentado este fenómeno del teletrabajo en los primeros meses de la pandemia, durante el subsiguiente confinamiento generalizado, ha tendido a moderarse, e incluso reducirse, al compás de la desaparición paulatina de la normativa sobre limitaciones a la movilidad de las personas. El teletrabajo ha sido regulado con mayor intensidad y precisión de lo existente hasta la fecha, en la Ley 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia.

⁴ La encuesta COLLEN fue realizada en 14 países de la UE por el *Joint Research Centre* de la Comisión Europea, en el año 2018. Véase: Pesole, Urzi Brancati, Fernández Macías, Biagi y González Vázquez, (2018) y Urzi Brancati, Pesole y Fernández-Macías (2020).

se consideraba el estándar. Entre las formas atípicas de empleo se suelen considerar el empleo temporal, el empleo a tiempo parcial, la cesión de trabajo, por medio de agencias o terceros, el empleo por cuenta propia económicamente dependiente, el trabajo a domicilio o el teletrabajo, el empleo en plataformas digitales y otras variedades de prestación laboral inestable y de muy baja cualificación.

Y, junto a ello, persisten aún una buena parte de los desajustes históricos del mercado de trabajo español, como pueden ser las elevadas tasas de desempleo, en general, en contraste con las cifras habituales en los países europeos, o la de los más jóvenes, así como la larga duración de los periodos de desempleo, sobre todo en la población activa de más edad o el *mismatch* ocupacional, entre otros.

Posiblemente, en este escenario se hace necesario, sin duda, replantear la estructura de las instituciones que ordenan y regulan un mercado de trabajo cambiante de forma acelerada. Puede que buena parte de sus principios básicos históricos sigan vigentes (protección al trabajador, la parte más débil de la relación laboral, eficiencia en el ajuste macro y microeconómico del mercado laboral, etc.) pero la rápida transformación de los sistemas productivos, con preeminencia creciente para la innovación, la digitalización y el factor conocimiento, demandan nuevas herramientas o una reformulación de las existentes.

En su momento, la opción adoptada por la Comisión Europea y los gobiernos de los países miembros para recuperar la senda del crecimiento tras la Gran Recesión⁵ fue a través de reformas laborales implementadas a nivel nacional, tendentes a flexibilizar el trabajo. Esto ha tenido un efecto menor sobre la creación de empleo y mayor sobre la calidad de las condiciones laborales, de manera que ha predominado la expansión de nuevas formas de trabajo, de peor calidad y con remuneraciones más bajas, redundando en la precarización de las condiciones laborales, el aumento de los empleos atípicos, la devaluación salarial y, especialmente, la pérdida del papel regulador y eficiente de las instituciones del mercado laboral (Viñas, 2020). No cabe duda de que es el momento de abordar reformas en profundidad, que busquen nuevas orientaciones para la regulación efectiva de las relaciones laborales en la era de la digitalización.

Y, en este contexto, la reforma laboral más reciente, de principios de 2022, apunta otras señales, en parte en una dirección que contrasta con lo realizado con anterioridad. A ello vamos a continuación.

3. Una historia de reformas laborales sin final

Circunscribiéndonos al caso español, el proceso de reforma institucional llevado a cabo en el mercado laboral comenzó ya con los Pactos de la Moncloa, en 1977, y continúa hasta la fecha, con numerosas reformas del Estatuto de los Trabajadores, así como con la firma de diferentes acuerdos entre los agentes sociales⁶. Existen diferencias, a veces sustanciales, en la orientación de las reformas habidas a lo largo de dicho periodo tem-

⁵ Denominación con la que suele conocer la crisis de 2008-2013.

⁶ Véase a este respecto Heredero de Pablos y Ruesga Benito (2019).

poral. Por ejemplo, con el Estatuto de los Trabajadores se trataba de construir un modelo democrático de relaciones laborales, lo que culminaría con un paquete de normas orgánicas singulares. Con las reformas iniciadas poco después de la promulgación de dicho Estatuto se abre un proceso de flexibilización y desregulación de las relaciones laborales que mantiene como objetivo central el logro del mayor número de personas empleadas posible, dejando en un plano secundario la calidad del empleo generado. El punto de arranque es la reforma implementada en 1984 (Tabla 1), a partir de la cual se produce una fuerte expansión de la temporalidad en el mercado de trabajo español, que transita desde cifras inferiores al 15 por ciento del total de asalariados a finales de los años ochenta del pasado siglo, hasta más del 35 por ciento en su momento más álgido, en 2006, momento en el que la reforma llevada a cabo ese año contribuirá a voltear la curva de dicho índice de temporalidad hacia niveles en torno al 25 por ciento, cifra que se ha ido estabilizando hasta los años más recientes (véase figura 1).

Siguiendo tal tendencia, con anterioridad a las reformas más actuales de 2009, 2010, 2012, 2022, los cambios normativos habían ido flexibilizado claramente (desregulando) el panorama del mercado laboral español, tendiendo a primar la flexibilidad en el inicio de las relaciones laborales, a través del impulso, en diversos momentos, de la temporalidad y del abaratamiento de la indemnización por despido. En contraste, en los últimos episodios de reforma, el acento se ha puesto en la flexibilidad de las relaciones laborales internas en la empresa y en las externas, en particular, en lo relativo al coste del despido en sus diversas variantes, así como en la flexibilidad salarial.

En este sentido, conviene recordar como los diagnósticos previos a cualesquiera de las reformas aludidas solían hacer hincapié en la responsabilidad de la denominada “rigidez salarial”, como el principal causante, a tenor de las interpretaciones ortodoxas, del desequilibrio en el mercado de trabajo⁷ (Ortega y Peñalosa; 2012 y Wöfl y Mora-Sanguinetti; 2012). Desde este punto de vista, por ejemplo, la negociación colectiva, como institución que regula las condiciones laborales, y sus efectos sobre la determinación salarial en la economía⁸, al afectar en España a aproximadamente el 80 por ciento de los asalariados, ha sido objeto central para las reformas más actuales y ha polarizado, en buena medida, el objetivo de estas durante la Gran Recesión.

En este largo proceso de reformas han jugado un papel fundamental la concertación y el diálogo social, cuestión que desaparece en el episodio de 2012. Así pues, esta reforma rompe con el principio implícito en nuestro sistema de relaciones de trabajo de

⁷ A partir del año 2000, con la integración de España en la Unión Económica y Monetaria, que ha restringido el uso de los instrumentos monetarios en los procesos de ajuste macroeconómicos, se otorga a las políticas de oferta un papel fundamental para incrementar la capacidad competitiva y adecuar la economía a los ciclos (Bentolila, Dolado y Jimeno; 2012). En este sentido la implementación de la flexibilidad interna y de la flexibilidad salarial ha centrado el objetivo principal de las tres reformas laborales llevadas a cabo, dos por el ejecutivo socialista y una, de carácter más integral, por los conservadores, durante el período de la Gran Recesión.

⁸ Cambios derivados en la productividad laboral –que en recesión pueden ser consecuencia de una caída en la demanda del producto– deben estar acompañados de un ajuste equivalente en los costes laborales (salario real), para evitar que el ajuste se produzca vía empleo, lo que daría lugar a una mayor inestabilidad en la ocupación (Cahuc y Zybelberg; 2004).

mantenimiento de un cierto equilibrio entre el poder negociador de ambas partes de la relación laboral, en un contexto de tradición pactista, de diálogo y de acuerdos (Pérez Ortiz, Fernández Rodríguez, Ibáñez Rojo, Ferrer Saís, Alonso Benito, y Ruesga Benito, 2018).

En la crisis económica española del período 2008-2013 se podría haber ido más allá de una mera adaptación a una coyuntura económica adversa, considerando que la flexibilidad interna tendría una cabida más justificada como política a implementar para mejorar el ajuste de la oferta y demanda en el mercado laboral, teniendo en cuenta el legislador en su forma de actuar el carácter estructural de la recesión. Desde el comienzo de la crisis, los sectores más afectados han sido aquellos caracterizados por ocupar mano de obra de media-baja cualificación que poseen una menor movilidad hacia otros sectores y que requieran de habilidades y contenidos formativos diferentes, algo que dificulta su empleabilidad y potencia el paro de larga duración y, con ello, el ascenso del paro estructural (Ruesga, Viñas y Pérez Trujillo, 2014 y ECB; 2012).

Acerca de la finalidad de tales reformas, en particular la del 2012, hemos sintetizado en otro lugar que “a partir de este marco teórico (ortodoxo o neoclásico), bien que dotado de un fuerte contenido ideológico, la reforma pretende actuar del modo siguiente:

- a) Potenciar la flexibilidad externa de las empresas a través, principalmente, de los mecanismos de salida del empleo (contratos temporales y despidos);
- b) aumentar la flexibilidad interna de las empresas, permitiendo una mayor adaptación de las condiciones de trabajo, como la jornada laboral, a los cambios en la situación económica de las empresas;
- c) reforzar la flexibilidad salarial, sobre todo de los salarios reales, en función de los cambios que se produzcan en la situación del conjunto de la economía o de las empresas;
- d) disminuir la “generosidad” del sistema de prestaciones por desempleo, limitando las condiciones de acceso y de mantenimiento de esas prestaciones;
- e) favorecer los ajustes cuantitativos y cualitativos entre la oferta y la demanda de trabajo a través de una mayor participación de los servicios privados de empleo y del incremento de la movilidad geográfica y funcional de los trabajadores” (Pérez Infante, Ruesga y Valdés Dal-Ré, 2013);
- f) y, en suma, impulsar la dinámica de devaluación salarial, que polariza el ajuste de rentas a la pérdida de riqueza derivada de la Gran Recesión.

Claro ejemplo de ello ha sido la intención de alterar el ámbito de negociación predominante en la negociación colectiva (el sectorial) al favorecer un proceso de descentralización que potenciara “la prevalencia de los convenios colectivos a nivel de empresa” (ECB; 2012: 56)⁹, donde se confirma que las novedades más reseñables “se encuentran

⁹ Objetivo ya expuesto, por ejemplo, en la disposición argumental del Real Decreto-ley 3/2012, haciendo referencia explícita al interés de la reforma en “garantizar dicha descentralización convencional en aras a facilitar una negociación de las condiciones laborales en el nivel más cercano y adecuado a la realidad de las empresas y de sus trabajadores” (BOE 36/2012).

en la adaptación de la regulación a las nuevas realidades empresariales susceptibles de negociar convenios colectivos, como son los grupos de empresas o las denominadas empresas en red surgidas en el marco de procesos de descentralización productiva” (Ibidem).

La reforma de 2011 y posteriormente, la de 2012, en mayor profundidad, han establecido la atribución de poderes unilaterales al empleador para que gestione él mismo los elementos de flexibilidad interna necesarios, evitando el cauce de la negociación con los representantes laborales (Cruz; 2012 y Malo; 2012). Sin embargo, la mayor disposición de poder por parte de la empresa para el establecimiento de la flexibilidad interna ha venido acompañado por un abaratamiento de los costes de despido, potenciando la flexibilidad externa (Bentolila; 2012), algo que, en un contexto de recesión y adversas expectativas empresariales, tiende a desequilibrar la balanza a favor del despido.

La continua insistencia en la reducción de los costes de despido en las reformas habidas no deja de significar una confusión profunda entre el papel de estas indemnizaciones y la casi ausencia de costes de entrada a la actividad laboral, en sectores de singular entidad de la economía española. Lo que ocurre, en el caso español, es que al no ser significativos estos últimos, en la mayoría de los sectores en los que los sucesivos “crack de empleo” se han concentrado –por contar, entre otras razones, con una estructura del empleo de baja o muy baja cualificación– se acude con asiduidad y reiteración a la reducción de los costes de renovación utilizando contratos temporales^{10 / 11}.

Bajo estas premisas, la reforma puesta en marcha en el año 2012, por el gobierno presidido por Mariano Rajoy, se viene considerando como la más intensa y también extensa, desde la promulgación del Estatuto de los Trabajadores allá por el año 1978, 34 años antes.

Tal reforma tenía una intencionalidad flexibilizadora, en todos los ámbitos de la relación laboral, que iba mucho más allá, en esta dirección, que anteriores cambios reguladores llevados a cabo por gobiernos previos. Sobre los cambios introducidos en esta reforma, modificándolos, pivota la actual, implementada a través de un acuerdo entre los interlocutores sociales en diciembre de 2021. No olvidemos que el mensaje que ini-

¹⁰ Esto explica, por ejemplo, que, en mercados laborales como el alemán, a diferencia del español, ante la presencia de *costes de entrada* (formación específica para adaptarse a un empleo cualificado, básicamente) significativos, la opción de las empresas, las industriales de forma destacada, transiten más por la reducción de la jornada, la suspensión temporal de contratos o el recurso al empleo a tiempo parcial que por el recorte definitivo de la plantilla. Esta última opción encarecería notablemente la nueva contratación en la fase de recuperación económica. En el caso español, en algunos sectores productivos, como la construcción o los servicios tradicionales, los *costes de entrada* son muy reducidos o casi inexistentes, por lo que el empresario ante la recesión opta por la finalización del contrato y, eventualmente, por volver a contratar, en el supuesto de recuperación de la demanda. Los costes se minimizan de este modo en un tejido productivo idiosincráticamente abundante en empleos de baja o muy baja cualificación. Y así, la presión empresarial insiste una y otra vez en la reducción del coste del despido, manifestando su preferencia por esta vía de ajuste frente a la crisis (Ruesga, 2016).

¹¹ Es importante a este respecto observar la paulatina desaparición de los salarios de tramitación en sucesivas reformas: por ejemplo, la incluida en la Ley 45/2002, de 12 de diciembre (Malo Ocaña y Toharia Cortés, 2008) y la de 2012, ya referenciada. Lo que ha supuesto una reducción significativa del coste del despido en todos los tipos jurídicamente establecidos. Véase a este respecto <https://www.cuestioneslaborales.es/los-salarios-de-tramitacion/>.

cialmente acompañaba a esta reforma era el de “derogar la reforma de 2012”. Cosa que obviamente no se ha hecho; tan solo se ha afectado a algunos aspectos de esta, modificándose algunas de las novedades que aquella introdujo –con cambios legislativos posteriores que desarrollaban la filosofía política de la misma–, así como otros aspectos del Estatuto de los Trabajadores.

A sensu contrario, son varios los contenidos de la reforma de 2012 que se mantienen vigentes en los mismos términos que ésta los materializó. Conviene destacar aquellos que hacen referencia a prerrogativas empresariales, que vienen siendo básicas en un modo de gestión de los negocios que enfatiza la moderación salarial como objetivo prioritario. Se trata, por ejemplo, de la regulación del descuelgue empresarial de lo pactado en los convenios (de todo ámbito) o la aplicación del principio de “modificación sustancial de las condiciones de trabajo”, ante determinadas circunstancias económicas, tecnológicas o de producción, de la empresa, que se mantienen vigentes en el Estatuto de los Trabajadores modificado en 2012. Puede que la ausencia de modificaciones en torno a estos mecanismos facilitara la presencia de las organizaciones empresariales en el Acuerdo que sirvió de preámbulo a esta reforma de 2022.

4. La reforma laboral de 2022

4.1. Los contenidos esenciales de la reforma

Podríamos tipificar los contenidos de la reforma laboral promulgada en 2022, a efectos de su análisis económico en tres escenarios concretos. Los relativos a la *flexibilidad externa* en la relación laboral, los que conciernen a la *flexibilidad interna* y los que afectan a la *flexibilidad salarial*, entendiendo que los que incorporan normas relacionadas con la formación de la mano de obra se pueden situar en los dos primeros planos. Esta tipología se refleja en la tabla 2.

Los contenidos de esta reforma responden, esencialmente, aunque no en su totalidad, y en dirección contraria, a los que introdujo en su día la reforma de 2012. No obstante, varios contenidos de singular interés para la configuración de la flexibilidad externa y salarial (como son los aspectos relativos al coste del despido o a la posibilidad de desvincularse de los aumentos salariales pactados o incluso de los vigentes) no se han alterado. Lo que, sin duda, ha supuesto desafecciones políticas en las filas del gobierno de coalición al no cumplir en su literalidad el compromiso electoral adquirido de “derogar la reforma laboral de Rajoy”.

El proceso de flexibilización en las relaciones laborales fue avanzando a lo largo de estas cuatro últimas décadas con diferente intensidad, según las actuaciones de la política laboral y las políticas activas de empleo¹². La tendencia, en general, desde la primera

¹² Para una perspectiva de largo plazo sobre la dinámica de rigidez/flexibilidad en las relaciones laborales en España, véase Gálvez Muñoz y Rodríguez Modroño (2006).

Flexibilidad externa	Modificación contratación temporal		El contrato de trabajo se presume concertado por tiempo indefinido. Supresión contrato por obra.
			Contrato de duración determinada: por circunstancias de la producción o por sustitución (máximo 1 año). Penalización para contratos de menos de 30 días.
	Contrato fijo discontinuo		Fomento de esta modalidad de contratación para trabajos de temporada. Nueva redacción.
	Subcontratación		Contratas y subcontratas cumplirán con el convenio del sector de actividad que desarrollan.
	Sanciones		Endurecimiento de sanciones por incumplimiento grave asociados a contratación temporal.
	Formación		Contrato formativo en alternancia.
			Contrato formativo en prácticas.
			Futura redacción de Estatuto del becario.
Flexibilidad interna	ERTE (Expediente de Regulación Temporal de Empleo)	Cíclico (fuerza mayor)	Suspensión empleo o reducción de jornada. Hasta un año con exoneraciones SS empresa. Cobro subsidio desempleo.
		Sectorial (causas económicas, tecnológicas o productivas -ETOP-)	Suspensión empleo o reducción de jornada. Hasta dos años con exoneraciones SS empresa. Cobro subsidio desempleo.
		Mecanismo red	Mecanismo financiero para la flexibilidad y estabilización del empleo.
Flexibilidad salarial	Convenios colectivos	Ultraactividad	Retorno a la vigencia de la ultraactividad indefinida.
		Prevalencia convenio sector	Para salarios y complementos salariales prevalece el convenio de sector.

Tabla 2. **Sinopsis de los contenidos de la reforma laboral de 2022.**

Fuente Elaboración propia sobre texto R.D.L. 32/21.

reforma del Estatuto de los Trabajadores, como se ha señalado más arriba, apunta hacia un ascenso creciente en la flexibilidad, centrada especialmente en la flexibilidad externa (contratación y despido) y, no obstante, con episodios señalados en los otros ámbitos de la flexibilidad (interna y salarial).

Es a partir de la reforma de 2006, que introduce incentivos destacados para la conversión de contratos temporales en indefinidos, cuando la temporalidad experimenta un descenso importante que, no obstante, se frenará en el inicio de la Gran Recesión.

Lo destacable de la reforma de 2022 es que apunta en dirección contraria a estas tendencias previas, poniendo el énfasis, por un lado, en la flexibilidad interna, a la búsqueda de reducir los efectos negativos que sobre el empleo se vienen produciendo periódicamente al albur de los diferentes ciclos contractivos de la economía española. Y, por otro, revertiendo parte de lo aplicado en la reforma de 2012 e introduciendo algunos cambios que afectan a la flexibilidad salarial, en materia de negociación colectiva¹³.

¹³ Para un análisis del contexto de crisis, por la pandemia COVID-19, en el que se construye la reforma laboral de 2022, con el Acuerdo Social que la soporta, véase Ruesga Benito (2020).

4.2. Flexibilidad laboral externa

4.2.1. Contratación temporal

Desde mediados de los noventa viene siendo una constante atribuir parte de los “males” del mercado de trabajo español a la excesiva temporalidad en la contratación, que arrancó con fuerza tras la reforma de 1984, alcanzando su punto álgido, por encima del 35 por ciento del total de la ocupación, hacia 1996.

A partir de esta fecha, se registra un descenso paulatino en la temporalidad. Más adelante dicho descenso se acelera por efecto de la aplicación de los incentivos introducidos en la reforma de 2006, así como también de la reforma de 2002, que afectaba al coste efectivo del despido, que se alarga hasta los inicios de la Gran Recesión. Y a partir de esta crisis, la contratación temporal tiende a estabilizarse en términos relativos, situando la cifra de asalariados con este tipo de contrato sobre el total en torno al 25 por ciento (figura 1).

A este respecto y mirando al futuro es importante constatar como a partir de la reforma de 2012 la temporalidad en el sector público experimenta un ascenso significativo, de modo tal que superará la registrada en el sector privado a partir del primer trimestre del año 2019. En la perspectiva de alcanzar una reducción adicional de la tasa de temporalidad, tal como se plantea la reforma, en los años futuros puede ser más relevante que las modificaciones introducidas por dicha reforma en las figuras de contratación temporal, lo establecido por la Ley 20/2021 con el fin de disminuir la contratación temporal en el ámbito de las administraciones públicas. No obstante, también las medidas incorporadas a la reforma en análisis pueden actuar en esa dirección,

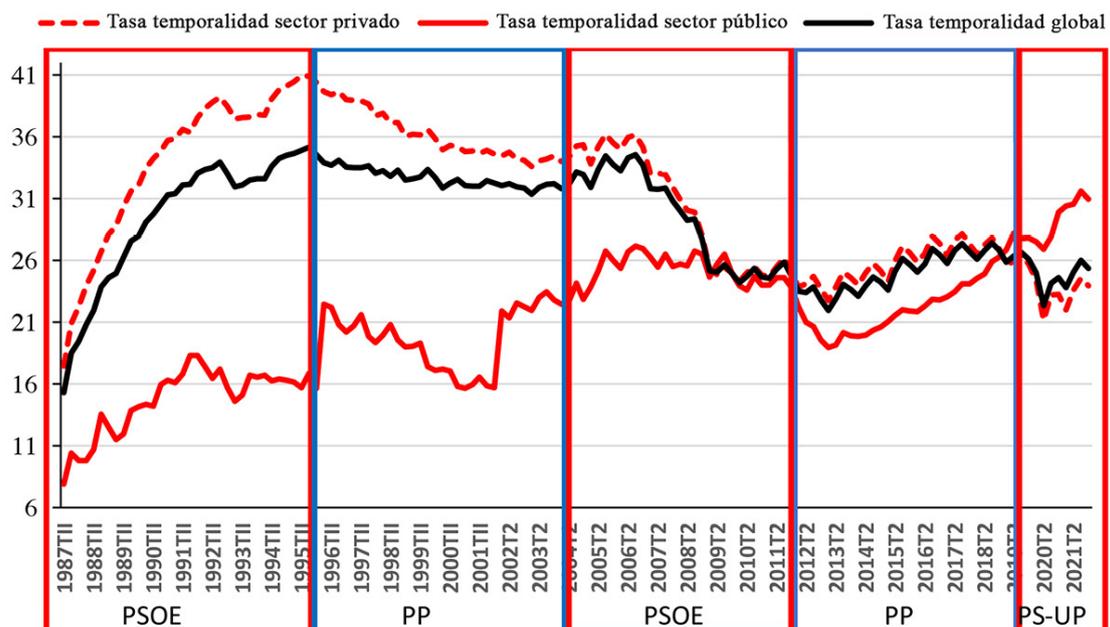


Figura 1. Evolución de la tasa de temporalidad (% asalariados con contrato temporal /total), total, sector privado y público, según ciclos políticos en España.

Fuente: Elaboración propia con datos EPA (INE).

particularmente en algunos de los sectores donde la temporalidad venía mostrando mayor intensidad (caso, por ejemplo, de la construcción) a causa de la desaparición del contrato por obra o servicio.

En relación con los ciclos políticos experimentados en España en el periodo democrático, no se observan grandes diferencias, en la evolución de la temporalidad, según el perfil ideológico de los gobiernos de turno. El ascenso de la temporalidad se produce con un gobierno socialista, en los años ochenta del pasado siglo y se frena paulatinamente durante las dos legislaturas del gobierno popular a finales de los noventa y comienzo del siguiente siglo. En el segundo ciclo de gobierno del PSOE se registra un ascenso inicial en la temporalidad para después, tras la reforma de 2006, experimentar un descenso importante, que se consolida en el ciclo de gobierno del PP, aunque con ligera tendencia al alza, particularmente reflejado en el sector público. Y, como se ha señalado, en el último ciclo político, hasta la fecha, con un gobierno de coalición de izquierdas, se mantiene la tendencia de la temporalidad al alza en el sector público, en un contexto de reducción en el sector privado. No parece que, salvo con la reforma del 2006, el color político de los gobiernos haya alterado sustancialmente las tendencias de la temporalidad en el panorama laboral español.

4.2.2. Despidos

Otro aspecto significativo que afecta a la flexibilidad externa hace referencia a la normativa que regula los despidos. En sucesivas reformas se ha ido abaratando el coste del despido, en sus diversas formulaciones¹⁴. Lo que es indicativo de la búsqueda de ajustes vía costes, como prioridad permanente, al menos en la perspectiva empresarial.

Resulta cuando menos sorprendente que se siga enfatizando en la necesidad de reducir el coste del despido como vía de mejorar la dinámica de creación de empleo en el mercado de trabajo español, a tenor de las cifras del coste del mismo y de su evolución más reciente. Con los datos más actuales del Ministerio de Trabajo y Economía Social, en el año 2018 (figura 2), la cuantía media de indemnización por despido ascendía a 9.300 euros, equivalentes a unos 5,5 meses de salario medio, con una distribución muy asimétrica por sectores, tipos de contrato y otras características del asalariado¹⁵.

¹⁴ “En este sentido es inevitable referirse a la reforma laboral de 2010 impulsada por el Gobierno socialista de José Luis Rodríguez Zapatero: en aquella reforma se abarató el despido de forma muy significativa al reducir la indemnización por despido improcedente a 33 días de salario y a 20 días, con un máximo de 12 mensualidades, si la empresa alega causas económicas para el despido.

Y si la reforma de 2010 abarató el despido, la de 2012, aprobada por el Gobierno de Mariano Rajoy, no sólo lo abarató aún más, sino que además lo facilitó. /.../. Además de reducirse las indemnizaciones por despido improcedente tanto para los contratos ya existentes como para las nuevas contrataciones” (Maldonado, 2021). Véase también lo señalado a este respecto en la nota a pie de página 11 de este texto.

¹⁵ Un breve análisis actualizado sobre el coste del despido se puede ver en Martín (2021).

Y, a pesar de estas cifras de indemnización en descenso, no parece que se siga recurriendo en mayores proporciones al despido, frente al recurso a la contratación temporal, como mecanismo de flexibilidad externa. Si en los primeros años del siglo XXI (2001-2006) la proporción de despidos anuales sobre el número de asalariados del sector privado se situaba entre el 5 y el 6 por ciento, según las estimaciones de Malo Ocaña y Toharia Cortes (2008:76) en el último lustro esta ratio se habría reducido a cifras por debajo del 4 por ciento¹⁶.

La reforma de 2022 no entra en esta temática, dejando por tanto la situación tal como se reguló tras la reforma de 2012, que a su vez asumió los cambios de las modificaciones legislativas anteriores.

4.2.3. Rotación de las plantillas

Es importante señalar aquí, que lo que puede ocurrir tras las restricciones introducidas sobre la temporalidad, como la supresión del contrato por obra o servicio, es la aparición de efectos desplazamiento –al igual que en otros aspectos de la reforma– hacia los contratos fijos discontinuos, cuestión, aparentemente incluida en los objetivos reformistas. Si ello es así, se estaría produciendo una aparente mayor estabilidad en el empleo, pero con niveles similares de precariedad, dado que dicho contrato no añade sustancialmente mejoras en la calidad del empleo. Incluso, ese efecto desplazamiento se podría producir también hacia un mayor recurso al despido en los indefinidos de corta duración y para empleos de baja cualificación.

Y es que, en última instancia, la forma más adecuada de observar el avance en la flexibilidad externa de las plantillas, de un modo global, se obtiene atendiendo a la rotación a la que estas están sometidas a lo largo de un periodo de tiempo. Bajo esta premisa lo significativo, en el empleo asalariado, no sería solo la importancia relativa de los contratos temporales cómo las entradas y salidas al empleo que registran los trabajadores en un periodo determinado. Este dato nos ofrece una idea más precisa de la movilidad de los asalariados en el mercado laboral. Según datos de la Tesorería de la Seguridad So-

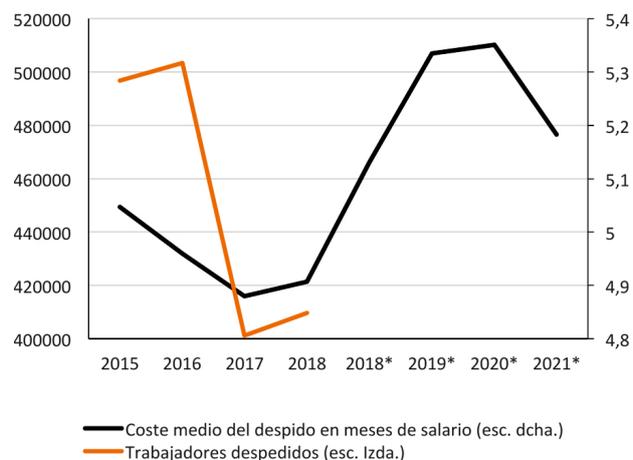


Figura 2. **Trabajadores despedidos (esc. izda.). Coste medio del despido en meses de salario (esc. dcha.).**

* Estimados a partir de las cifras de altas en subsidio de desempleo según origen.

Fuente: Elaboración propia con datos MTES.

¹⁶ Estimaciones propias. Los despidos están estimados sobre los datos de altas en el subsidio de desempleo, según causa de la prestación, que ofrece el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE).

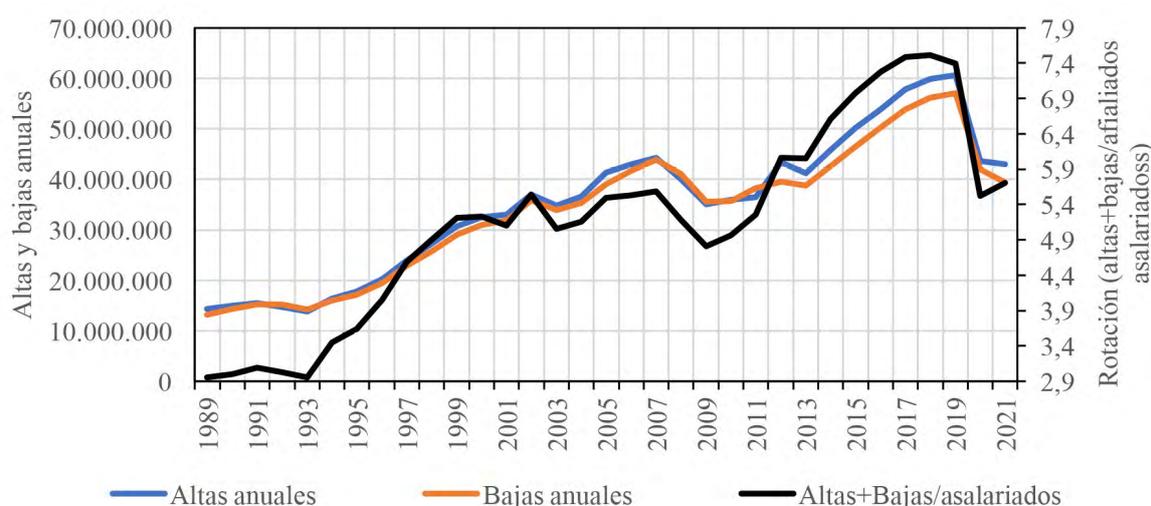


Figura 3. **Rotación del empleo. Altas y bajas de afiliación en la Seguridad Social. Altas+bajas/afiliados medios.**
Fuente: Elaboración propia sobre datos MTES.

cial correspondería a cada asalariado, en media, siete movimientos anuales (altas y bajas en las empresas) en el momento inmediatamente anterior a la pandemia (año 2019), mostrando este indicador un proceso ascendente desde que contamos con información estadística al respecto (1989, figura 3).

En este sentido, a tenor de la evolución en la rotación del empleo que muestra la figura 3, se puede observar un notable ascenso de la movilidad de la mano de obra asalariada en las últimas tres décadas, en las cuales el indicador utilizado se multiplica por más de dos. Este aumento de la rotación de la mano de obra se apoya no solo, en la dinámica de la temporalidad, sino también en la reducción de la duración de los contratos por tiempo indefinido, reflejado también en la cuantía monetaria de los despidos. La inestabilidad en el empleo, característica, en parte, del deterioro de la calidad de este, no se ancla ya, solamente, en los contratos temporales y, o a tiempo parcial (contratos no deseados) sino que también se ensancha hacia el ámbito de la contratación indefinida. Un dato para retener para futuras reformas laborales en busca de unas mejores condiciones de trabajo.

Y adicionalmente, habría que sumar a esta transformación del mercado laboral, que abunda en la inestabilidad en el empleo de los asalariados, el aumento intenso de la salarización en dicho mercado, habiendo transitado desde un 70 por ciento (asalariados sobre total de ocupados) hasta un 81 por ciento en el momento actual.

4.3. Contratos formativos

La primera cuestión a considerar es la escasa incidencia de esta modalidad de contratación en el tejido laboral español. La suma de los contratos en prácticas y para la formación desde su regulación inicial siempre se han situado por debajo del uno por ciento del total de la contratación realizada.

En este contexto y, en segundo lugar, es preciso señalar que la nueva regulación incorporada en la reforma de 2022 es algo más restrictiva en cuanto al uso de estas formas de contratación, desde el punto de vista de los periodos de prestación y requisitos para la parte empresarial –con el fin, se sobreentiende, de minimizar situaciones abusivas que en el pasado parecen haber abundado–, por lo que no parece que vayan a incidir de modo sustancial en el volumen de contratación canalizado a través de estas modalidades. Probablemente, se requerirán medidas adicionales por parte de las políticas activas, que hagan más atractivos a los ojos de los agentes responsables de la contratación, estos modos de inserción de los jóvenes en el mercado laboral. Hay que pensar, de modo singular, en dotar de medios efectivos al tejido de las pequeñas empresas para que puedan acceder a la contratación a través de estas modalidades (dotación de formadores, convenios entre PYMEs y entidades formativas, etc.).

4.4. Flexibilidad laboral interna

4.4.1. Flexibilidad en la jornada y contratación a tiempo parcial

Salvo en lo que se refiere a los ERTes la reforma de 2022 no introduce modificaciones significativas sobre la legislación precedente contemplada en el Estatuto de los Trabajadores.

Una primera cuestión por considerar es la relativa a la contratación a tiempo parcial, que también añade flexibilidad ascendente, en el orden de la flexibilidad laboral interna de las empresas. A partir de principios de este siglo se observa un ascenso creciente de la importancia relativa de las horas totales trabajadas a la semana por los ocupados a tiempo parcial, al menos hasta finalizar este periodo depresivo. Desde estas fechas (2015) tal cociente no se ha movido de forma sustancial. De tal modo que esta cifra se ha multiplicado casi por cuatro desde mediados de los años ochenta del pasado siglo hasta el presente (figura 4).

La misma tendencia se observa al analizar la evolución del número de ocupados a tiempo parcial, que experimenta un ascenso importante desde primeros de esta centuria. En este caso, es el sector privado quien eleva las cifras de este modo de prestación laboral, en tanto que el sector público no supera el 10 por ciento de empleados a tiempo parcial sobre el total de su fuerza laboral (figura 5).

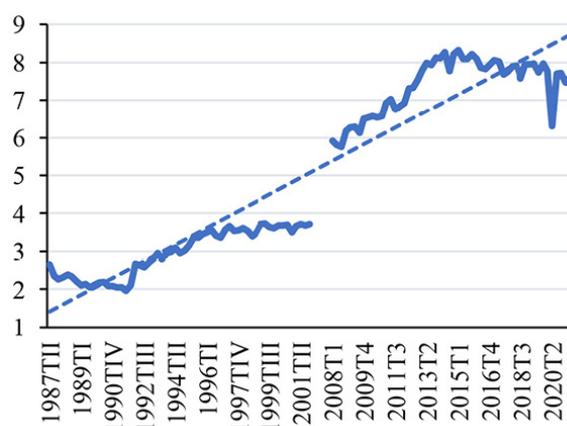


Figura 4. **Porcentaje de horas semanales trabajadas por ocupados a tiempo parcial/total horas semanales trabajadas.**

Fuente: Elaboración propia sobre datos EPA (INE).

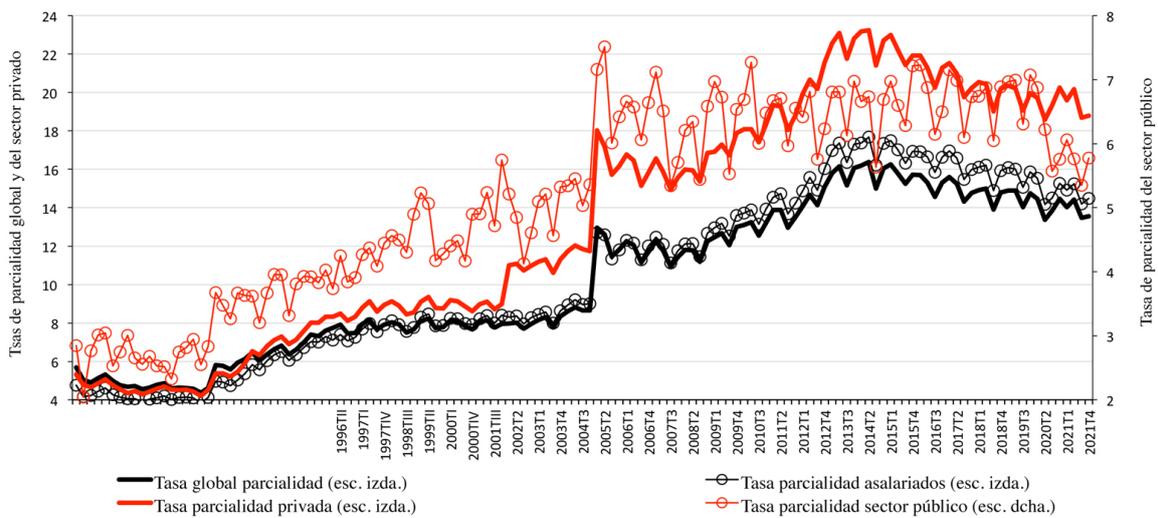


Figura 5. Evolución de la tasa de parcialidad (ocupados a tiempo parcial/total ocupados, %) para el total de los ocupados, el total de los asalariados, el sector privado y el sector público.

Fuente: Elaboración propia sobre datos EPA (INE).

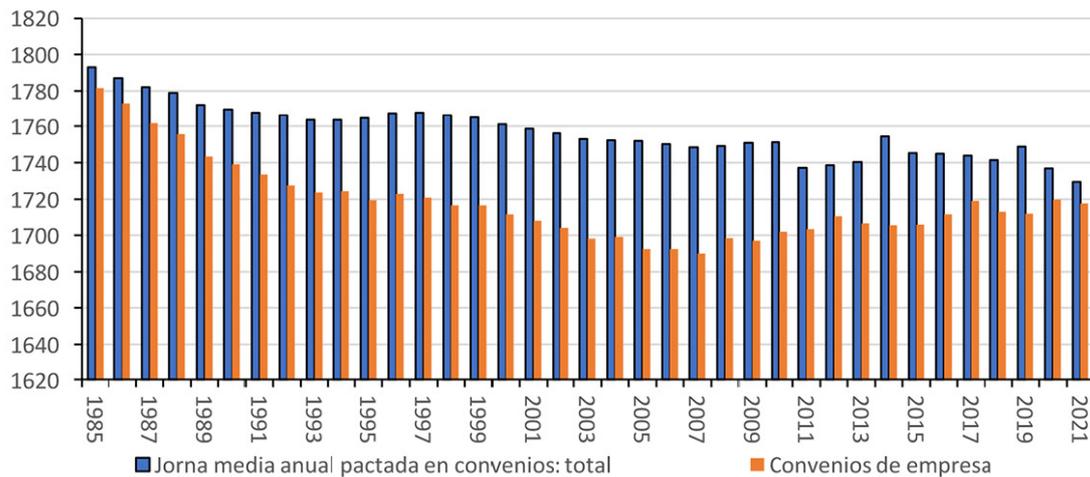


Figura 6. Jornada anual pactada en el total de convenios y en los convenios de empresa (horas año).

Fuente: Elaboración propia sobre datos MTES.

Parece, por tanto, que el sector privado está recurriendo con mayor asiduidad a esta fórmula de contratación, observándose un cierto *trade off*, desde la última década del pasado siglo, entre temporalidad y parcialidad en la ocupación. Lo que, desde el lado de la oferta de trabajo se corresponde con un ascenso creciente de la proporción de ellos que desea trabajar más horas. Mostrando este dato que el avance de esta forma de flexibilidad se hace a instancias e impulso de la parte empresarial (flexibilidad interna), con poca o nada connivencia por la parte asalariada (para conciliación de la vida laboral con la familiar o privada, por ejemplo).

Lo señalado hasta aquí, es concordante con la evolución de la jornada semanal pactada en los convenios colectivos (figura 6). Si bien la tendencia de esta es descendente desde mediados de la década de los ochenta del pasado siglo (en torno a un 4 por ciento en todo el periodo considerado), dicho valor ha experimentado una tendencia diferenciada en los

convenios suscritos en el ámbito de empresa. Tras un descenso de la jornada pactada más acusado en este tipo de convenios, hasta el inicio de la Gran Recesión de 2008-9, con posterioridad se inicia un proceso creciente, que puede corroborar lo dicho en el párrafo anterior sobre el deseo de una parte creciente de los ocupados de aumentar su jornada laboral.

Téngase en cuenta también, a este respecto que la determinación de la jornada esta sujeta también a la prevalencia del convenio de empresa, estando vigente lo legislado en 2012 a este respecto, puesto que la reforma de 2022 no modifica la norma anterior en esta materia.

En la reforma de 2022, no se incorpora ninguna modificación normativa en la regulación del contrato a tiempo parcial que pudiera incidir, en una u otra dirección en su peso relativo en la oferta de trabajo.

Otro aspecto que considerar en torno a la jornada como elemento de flexibilidad interna, hace referencia a la utilización de jornadas “irregulares”. Es decir, la mayor o menor proliferación del trabajo en fines de semana, en turnos de 24 horas, u otras formas de prestación laboral consideradas no “regulares” o no habituales. Como se refleja en la figura 7, como botón de muestra, el trabajo en domingos ha ido creciendo significativamente en las últimas décadas. En este terreno, la reforma de 2022 no aporta nada al respecto. Podríamos, no obstante, considerar también, como forma de prestación irregular el

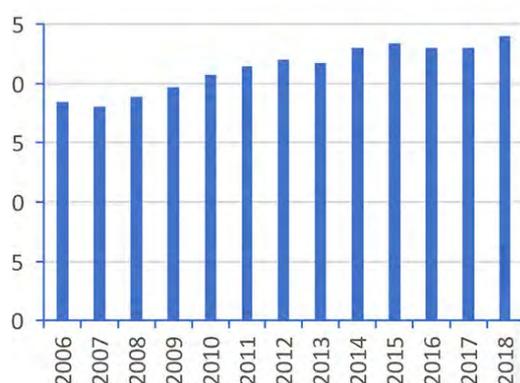


Figura 7. **Ocupados que trabajan algún domingo al mes (% sobre total ocupados).**

Fuente: Elaboración propia sobre datos MTES.

teletrabajo, sobre lo cual si bien el RDL 32/2021, arranque de la reforma, no añade nada a su regulación, en meses anteriores se promulgó la Ley 10/21, que sí incorpora un nuevo cuerpo legal para modificar y extender la normativa que afecta a esta forma de prestación laboral (véase tabla 2).

En este terreno del teletrabajo, las restricciones a la movilidad de las personas introducidas por las medidas anti-COVID-19, ha impulsado esta fórmula parti-

	Trabajó en su domicilio		
	Ocasionalmente	Más de la mitad de los días que trabajó	Total
2020T2	2,9	16,2	19,1
2020T3	4,2	10,3	14,5
2020T4	4,8	9,9	14,7
2021T1	5,4	11,2	16,6
2021T2	5,3	9,4	14,7
2021T3	4,7	8,0	12,7
2021T4	5,7	7,9	13,6

Tabla 3. **Ocupados por frecuencia con la que trabajan en su domicilio particular (% de total ocupados).**

Fuente: INE. Encuesta de condiciones de vida y trabajo.

cularmente en las empresas de servicios empresariales, de comunicación o de enseñanza. Pero, los datos más recientes apuntan a una cierta retracción del fenómeno, con un retorno a cifras más moderadas, aunque bastante por encima de lo que venía ocurriendo con anterioridad a la pandemia (tabla 3).

4.4.2. Y ERTES

Y finalmente, en este terreno, la estrella de la reforma es la modificación de la normativa sobre los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTEs), a raíz de la experiencia acumulada durante los dos años de pandemia (2020-21), en los que se aplicó una herramienta novedosa en el caso español, con el fin de contener el ascenso esperado de las tasas de desempleo, como efecto de la contracción de la movilidad de recursos y de bienes y servicios. Esto ha llevado a las autoridades laborales a pensar que la experiencia en un momento crítico puede ser trasladable a cualquier momento del ciclo económico; de ahí la nueva formulación introducida para los ERTEs. A este respecto, ya señalábamos en relación con la experiencia europea que “los resultados en términos macroeconómicos sobre el empleo en Europa muestran las fortalezas que las herramientas de suspensión y reducción del tiempo de trabajo han logrado para el mantenimiento de empleo y empresas, de familias y consumo privado. De hecho, son asimiladas por el conjunto de la UE como una necesidad económica del momento que debe sostenerse el tiempo que dure la pandemia. Existe consenso sobre el hecho de que una retirada antes de tiempo de la financiación supondría acelerar los procesos de flexibilidad externa en las empresas y sectores con mayores dificultades” (Ruesga y Viñas, 2021:104).

Bajo esta perspectiva conviene señalar que los ERTEs en España (como en la mayor parte de las versiones europeas) son instrumentos diseñados en la pre-pandemia, creados para mantener el empleo en situaciones de corta duración, y cuyo grupo objetivo son sectores o empresas con desajustes temporales de demanda. La realidad es que los ERTEs en los años 2020-21 –en cuantías notablemente distintas– han retrasado las decisiones de despido y cierre y, por tanto, han modificado las características del ajuste del empleo (figura 8). Pero si la pandemia se alarga o bien la recuperación económica se dilata en el tiempo, no podrán evitar una reestructuración laboral en aquellos sectores y

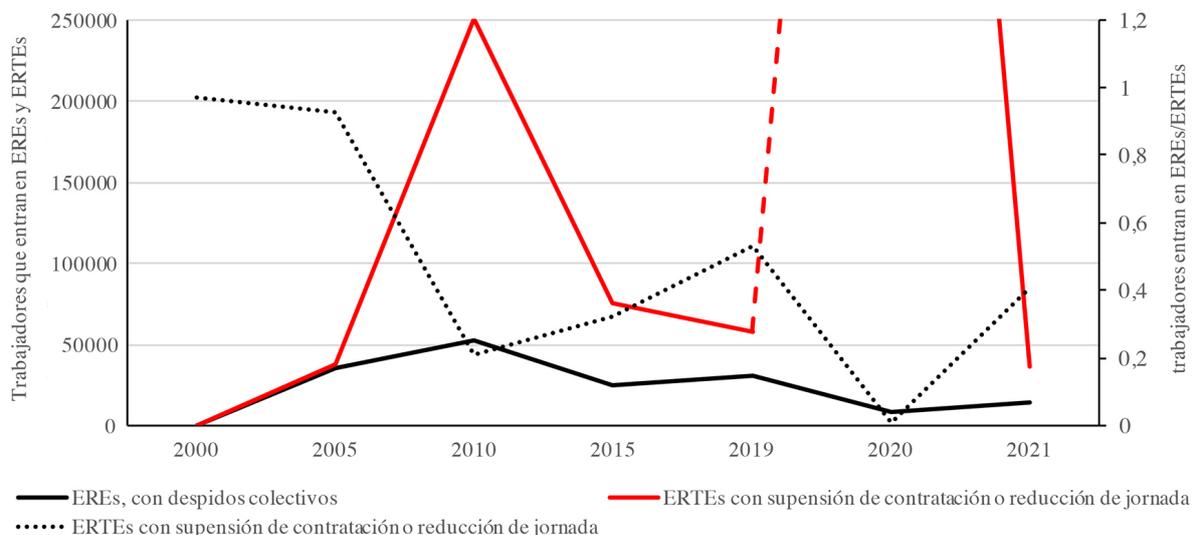


Figura 8. Trabajadores despedidos por EREs y afectados por ERTEs y relación entre ambos.

Fuente: Elaboración propia sobre datos SEPE.

empresas que, por falta de viabilidad o de solvencia, no puedan mantenerse en el mercado. La piedra de toque para su funcionamiento futuro estará también en la dotación de recursos económicos para la financiación de las ayudas a empresas y trabajadores que se contemplan. A tales efectos la ley de reforma ha creado un mecanismo de financiación “ad hoc”, pendiente de configuración.

De aquí que la nueva legislación de la reforma 2022 diferencie entre ERTes cíclicos, los que se han aplicado durante la pandemia y estructurales o sectoriales, aplicables a situaciones de crisis por causas económicas, tecnológicas o productivas (ETOP) en empresas o en sectores concretos (ver tabla 2). De este modo trata de incentivar este instrumento con el fin de acentuar el uso de la suspensión de contrato o la reducción de jornada como alternativa al despido en los procesos de reajuste empresarial y/o sectorial.

Por otro lado, se puede plantear que, con el uso de este instrumento, se podría estar acentuando una pauta de segmentación que separa a los que tienen empleo, sujetos de suspensión de contrato o reducción de jornada, y a los trabajadores en paro. Las desigualdades manifiestas por este hecho diferencial en el mercado laboral podrían agravarse, sobre todo en países como España, limitando el acceso a los parados a una nueva contratación y, como consecuencia, profundizando el problema del paro estructural y del desempleo oculto tras la inactividad involuntaria, deteriorando la posición de la mujer en el mercado laboral y dificultando aún más el acceso al empleo de los jóvenes (Ibidem).

Además, los factores intrínsecos al mercado de trabajo español que explicaban la escasa utilización de este mecanismo con anterioridad a la pandemia, en ausencia de incentivos monetarios, siguen vigentes. El valor añadido de la reforma de 2022 es estabilizar las ayudas a las empresas y a los trabajadores para incentivar su uso más recurrente, alternativa al despido. De momento, en el año 2021, con una cifra muy elevada de trabajadores en ERTE, no se incrementó la cifra de nuevos suscritos, volviendo a cifras similares, más o menos, del año 2019. Se constata así, con la experiencia registrada también en los años de la Gran Recesión, que en los momentos críticos ya se producía un desplazamiento de los EREs por los ERTes, aumentando relativamente los trabajadores que se inscribían en esta última situación contractual. Así, por ejemplo en 2010, la relación entre trabajadores afectados por EREs, respecto a los que entraban en ERTes disminuye hasta un ratio de 0,21 al igual que ocurre en 2022 cuando disminuye mucho más intensamente hasta 0,01.

En síntesis, si los incentivos monetarios se mantienen en el futuro a través del mecanismo RED, cabe esperar que la ratio entre trabajadores adscritos a EREs y a ERTes se mantenga tan bajo como en los niveles de 2021, reduciéndose más aún en los periodos de descenso del ciclo. No obstante, el mecanismo de los EREs sigue compitiendo con unos costes de despidos relativamente bajos, particularmente en las PYMEs, relacionado con una mayor rotación en sus plantillas –con mayor proporción de temporales, pero también menor duración media entre los indefinidos– y por menores costes de entrada para los trabajadores menos cualificados, más abundantes en las empresas de menor dimensión.

4.5. Flexibilidad salarial. Cambios en la regulación de la negociación colectiva

Dos aspectos significativos se introducen en la reforma de 2022 a este respecto. De un lado, cambios en la prevalencia de los convenios colectivos según su ámbito de cobertura y, de otro, la restauración de la ultratractividad de los convenios con carácter indefinido.

La modificación introducida en la reforma de 2012 acerca de la prevalencia de los convenios de empresa si parece haber tenido alguna incidencia en el avance de los acuerdos de este ámbito. Como se observa en la figura 9, el ligero aumento en el peso relativo de estos sobre el total de convenios no se refleja en el de trabajadores convenidos a este nivel, dado que las nuevas empresas con convenios propios muestran un tamaño muy reducido, lo que afectaría a la dimensión media de todas las empresas que han pactado convenio propio. Era el efecto esperado, lo que vendría afectando sobre todo a pequeñas empresas subcontratadas, particularmente en el sector servicios, que acudirían a suscribir convenios propios, dejando de lado el sectorial, con el fin de presionar los salarios a la baja, como medio para competir en el territorio de la subcontratación. En estos años se han registrados múltiples situaciones en esta dirección¹⁷. La modificación introducida en la reforma de 2022 dará al traste con esta intencionalidad al trasladar la regulación de las condiciones laborales –y por tanto las salariales– al convenio del sector en el que estén prestando sus servicios, lo que impedirá la búsqueda de salarios más bajos a través de este circuito de subcontratación–convenio de empresa.

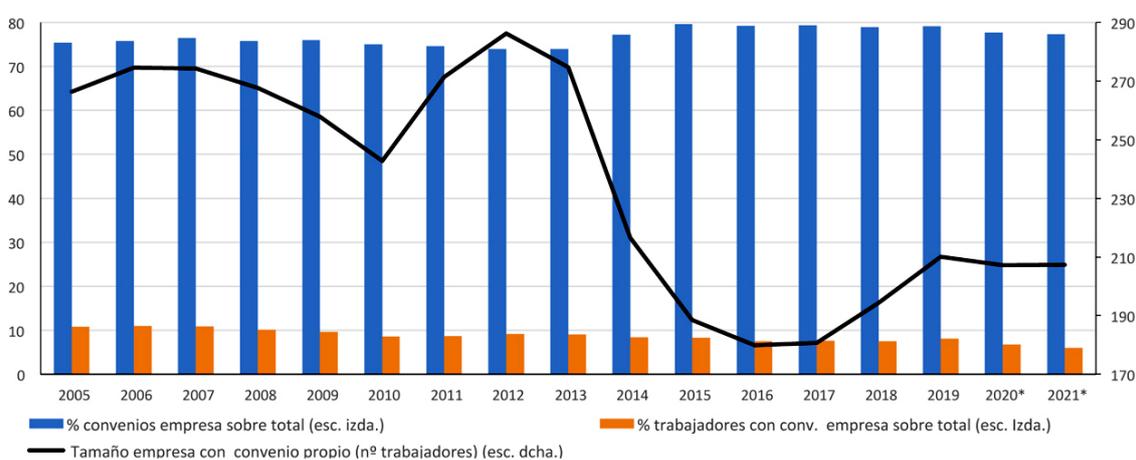


Figura 9. Evolución de los convenios colectivos de empresa, de trabajadores con convenio de empresa (% total) y del tamaño de las empresas con convenio propio (trabajadores).

* Datos provisionales.

Fuente: Elaboración propia con datos Ministerio de Trabajo y Economía Social.

¹⁷ Es el caso de las denominadas “empresas multiservicios”, sobre las que se ha afirmado que “la reforma laboral de 2012 trajo consigo la prioridad aplicativa del convenio de empresa sobre el convenio sectorial, lo que ha permitido la proliferación de convenios colectivos de empresas multiservicios. La subcontratación a través de las empresas multiservicios permite pagar una retribución mucho más baja, generalmente el salario mínimo interprofesional, que la que correspondería a una persona empleada de la empresa y sin ningún tipo de sujeción al convenio colectivo correspondiente al sector de la actividad que realizan”. (UGT-FeSMC, 2020:4)

En términos agregados, la prevalencia del convenio de empresa habría constituido un factor más para impulsar la moderación salarial. Dado que los incrementos salariales suelen ser menores en los convenios de empresa que en los de ámbito superior (figura 10), cabe suponer que el aumento del número de aquellos trasladará un impacto negativo a las cifras de aumento salarial. Lo que explica que los salarios pierdan dinamismo respecto a la evolución experimentada por el PIB en España, o, dicho de otro modo, las rentas salariales pierden peso relativo en la distribución funcional de la renta.

Los datos de las figuras 10 y 11, con orígenes diferentes, ponen de manifiesto la intensificación del proceso de moderación salarial. En la primera de ellas, una caída significativa en los incrementos salariales pactados en los convenios, tanto en los de empresa como

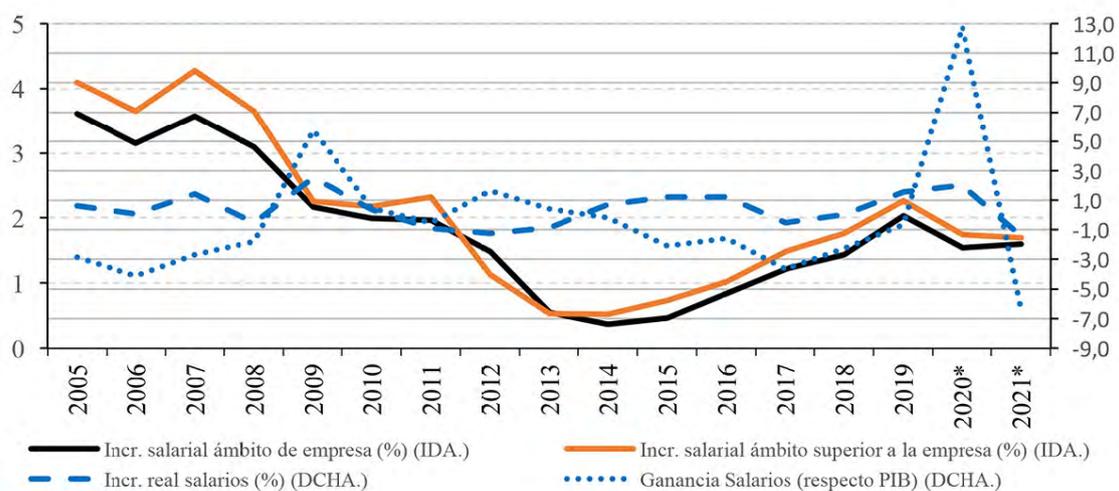


Figura 10. Evolución de los incrementos salariales en convenios (de empresa y de ámbito superior (esc. Izda.), crecimientos real de salarios (esc. Izda.) y ganancia salarial (% incr. salarial respecto % incr. PIB) (EN %) (esc. dcha.).

* Datos provisionales..

Fuente: Elaboración propia con datos Ministerio de Trabajo y Economía Social.

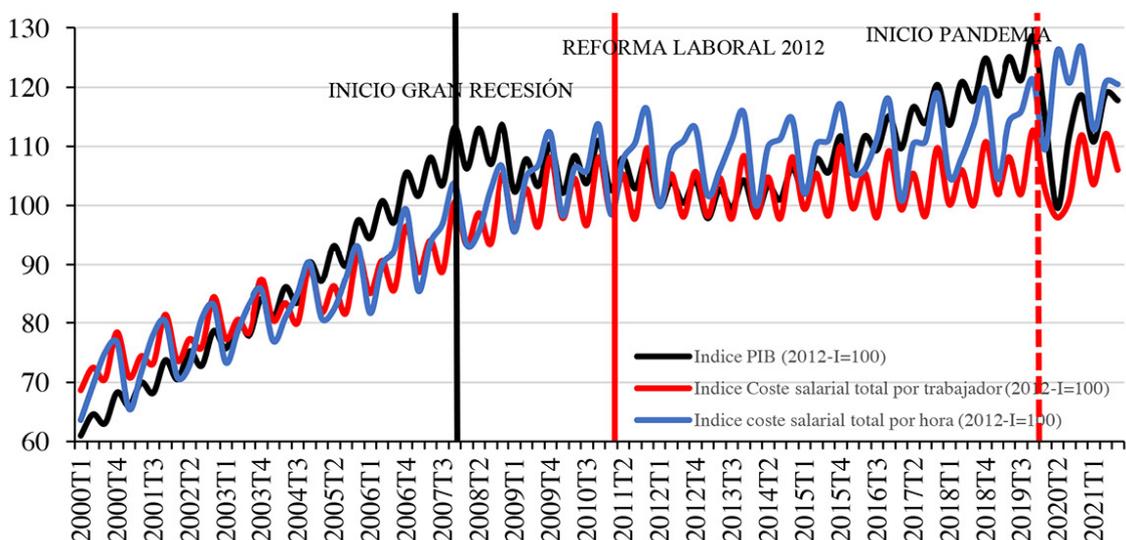


Figura 11. Evolución del Índice del Coste Salarial total por trabajador, del coste salarial total por hora y del PIB.

Fuente: Elaboración propia sobre datos INE.

en los de ámbito superior, que posteriormente, con la finalización de la recesión tienden a recuperarse. En concreto en 2012 y 2013 la tasa de crecimiento salarial, en término reales, se hace negativa. No es de extrañar pues que en estos años la distribución funcional de la renta evolucione de modo adverso, en términos relativos, con relación a las rentas salariales.

Asimismo, en los datos de la figura 11 se manifiesta también tal tendencia a la moderación salarial en los años posteriores a la reforma de 2012, hasta los inicios de la crisis de la pandemia COVID-19. En este periodo el incremento de los costes salariales totales por trabajador discurre por debajo del registrado para el PIB (figura 11). Cuando la comparación se lleva a cabo con el incremento de los costes salariales por hora trabajada, la diferencia no es tan acusada, lo que indica que en el periodo se registra, simultáneamente, un descenso en la jornada media trabajada, que compensa la caída salarial mensual.

En este sentido, las mayores facilidades para el descuelgue salarial de lo pactado en los convenios, así como las prerrogativas empresariales para imponer cambios unilaterales en las condiciones de trabajo, habrían coadyubado en esa dirección de moderación salarial. Criterios ambos, no alterados por la reforma de 2022 y, por tanto, vigentes a futuro.

Y, a este respecto, sería de interés también considerar que la dinámica salarial, al menos en el caso español, no muestra una estrecha relación con la marcha del empleo, en cantidad, aunque si afecta, como es obvio, a su calidad. Conviene tener presente, en tal sentido, que la elasticidad del empleo/desempleo respecto a los salarios, en el caso español, es muy baja. En la figura 12 se representa la relación entre la variación de los salarios y la variación de la tasa de desempleo (con 6 meses y un año o dos de retraso), que, aunque si es negativa, tal como indicarían los enfoques convencionales al uso, en ningún caso resulta ser significativa (con coeficientes de correlación entre ambas por debajo del 2%). Ello quiere decir que la insistencia en estrategias de negocio, de forma generalizada, que apuestan por la moderación salarial, no tienen una garantía efectiva de carácter positivo,

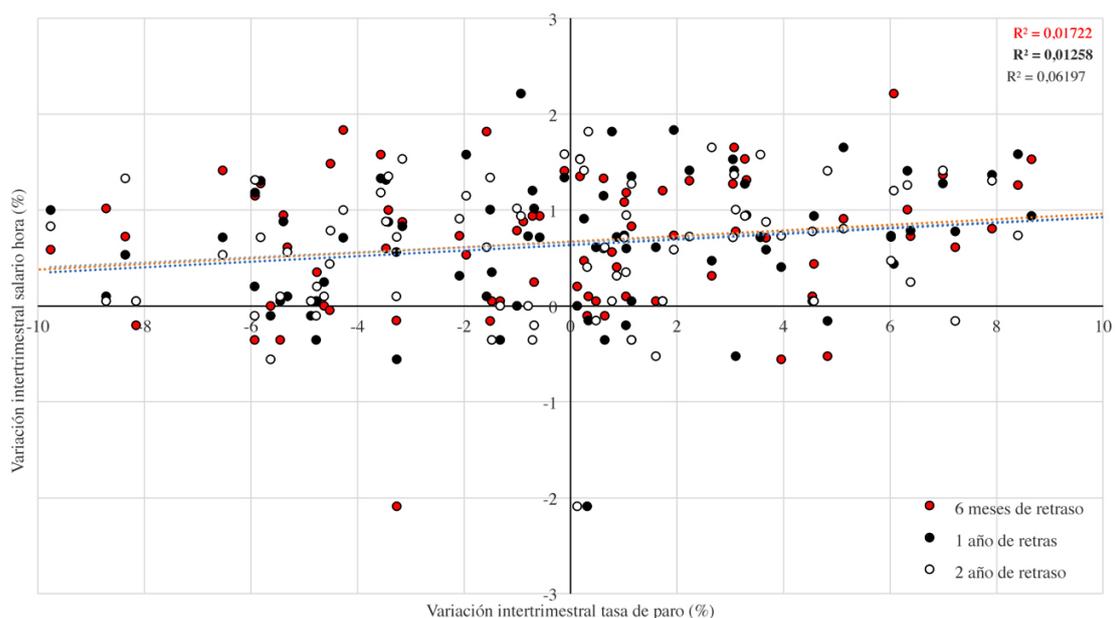


Figura 12. **Elasticidad de los salarios respecto al desempleo (retrasos salarios de 6 meses y de 1 año en esta tasa).**
Fuente: elaboración propia con datos de EPA y ECL (INE).

sobre la dinámica del empleo, en tanto que, sí podría repercutir en la dinámica de crecimiento económico, tanto desde el lado de la oferta (incentivos a la productividad), como desde el de la demanda (impulso al consumo y, por extensión, a la demanda agregada).

5. Algunas conclusiones y varios interrogantes

En la reforma laboral de 2022 subyace el objetivo político de reducir algunos de los considerados “excesos” de flexibilidad en el mercado de trabajo español que se consideran, por parte del ejecutivo de coalición de izquierdas, derivados de la reforma de 2012 (o anteriores). En este sentido se ha legislado, de forma parcial, en sentido contrario en materia de flexibilidad externa, particularmente en lo que hace referencia a la causalidad justificativa de los contratos temporales, restringiendo los requisitos para su utilización. Se han modificado algunos elementos regulatorios relacionados con la flexibilidad interna, buscando reducir los ajustes cíclicos o estructurales-sectoriales vía despido por la suspensión temporal de contratos o la reducción de jornada. Y, finalmente, se pone algún límite respecto a los promulgado en la reforma del 2012, a la flexibilidad salarial, modificando algunos aspectos de la normativa que regula los convenios colectivos.

Sin duda, alcanzar un elevado grado de eficiencia en la aplicación de esta reforma significaría lograr cierta reducción de la tasa de temporalidad en el mercado laboral, al tiempo que se produciría un efecto desplazamiento de los despidos colectivos por suspensiones de contrato o reducciones de jornadas en las fases contractivas y, en paralelo, todo ello derivaría en un mayor protagonismo de la negociación colectiva sectorial que limitará la moderación salarial registrada en años anteriores.

Pero el logro de una mayor eficiencia en el mercado de trabajo habría de llevar a elevar, con el apoyo de las medidas de esta reforma y otras en diversos ámbitos de la actividad económica, el nivel de productividad del trabajo. El pasado no ofrece expectativas halagüeñas en este terreno. Como muestra la figura 13, el valor añadido por hora de trabajo creció entre 2012 y 2016, tras la reforma anterior, a niveles semejantes a la media de la zona euro, pero con posterioridad se registra un estancamiento destacado en esta variable. Todo parece indicar que los incrementos registrados en la fase depresiva del ciclo están vinculados al ajuste intenso en la demanda de trabajo, en tanto que no se observan efectos positivos sobre la marcha de esta variable a expensas de un uso más intensivo del factor trabajo. Evolución de la productividad, por tanto, que estaría en relación con la volatilidad del empleo característica del ciclo económico español y mucho menos con los resultados de las reformas laborales llevadas a cabo.

Pero incluso, en materia de flexibilidad externa, los logros habrían de medirse más en términos de rotación del mercado de trabajo, que en tasa de temporalidad. Mientras persista como preeminente la estrategia de ajuste salarial –prevalente en el tejido empresarial español, como se ha señalado– las disminuciones en la rotación por temporalidad formal se trasladan a mayor rotación en otras formas contractuales, que a estas alturas no suponen aumentos de costes sustanciales para la empresa. Esto es lo que ha ocurrido en

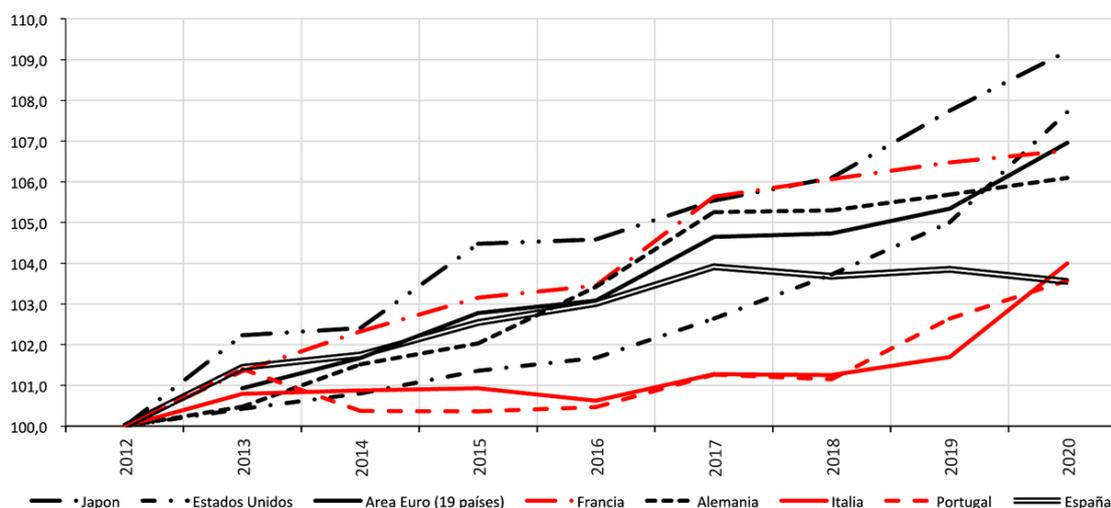


Figura 13. Evolución de la productividad del trabajo tras la reforma de 2012 (PIB per cápita por hora trabajada en PPA 2015) (2012-2020).

Fuente: OCDE, Statistical Data Base.

los últimos años y seguirá ocurriendo en los próximos años, aún contando con un cierto éxito de la reforma en términos de descenso de la temporalidad. En última instancia, caminamos hacia un modelo a modo de “contrato único”, que no resuelve los problemas económicos de la intensa rotación laboral, sino que tan solo los transforma de modo formal, pero no efectivo.

La flexibilidad interna impulsada en esta reforma, que se concentra en el incentivo al uso de los ERTes, puede significar una contención temporal del aumento del desempleo registrado o estimado, con cargo al erario público, sin duda, de singular importancia social, pero no opera de modo continuo para facilitar las transformaciones productivas necesarias en el escenario económico español, sino que en el mejor de los casos consistirá sobre todo en una contención de los efectos adversos en las recesiones de todo tipo sobre la tasa de desempleo.

En buena medida, las medidas contenidas en esta reforma, como en otra anteriores, profundizan –quizás con menor intensidad– en una de las características estructurales de nuestro mercado laboral, cual es la susodicha volatilidad cíclica. Las reformas, con sus distintas características, inciden, fundamentalmente, en el coste del factor trabajo, y escasamente en su productividad.

Como hemos apuntado en numerosas ocasiones, nosotros y numerosos especialistas en materia de economía laboral, los problemas del mercado de trabajo español hay que buscarlos más en el lado de la demanda y de los mecanismos de ajuste que en el de la oferta. Y para abordar esto se requieren de reformas en otros ámbitos de la estructura productiva española, que no solo en el laboral.

Así, pues los interrogantes hacia el futuro pivotan más sobre la capacidad y posibilidad de transformación de nuestro sistema productivo que sobre las insistentes reformas del marco regulatorio laboral, que, sin minusvalorarlo, habrían de contribuir, prioritariamente, a construir un contexto adecuado para dicha transformación.

6. Referencias bibliográficas

- BENTOLILA, S. (2012). Los despidos colectivos tras la reforma laboral de 2012. Nada es gratis: <http://www.fedeablogs.net/economia/?p=29218>.
- CAHUC, P. & ZIBELBERG, A. (2004). *Labor Economics*, MIT Press, MA
- CRUZ VILLALÓN, J. (2012) El descuelgue de condiciones pactadas en convenio colectivo tras la reforma laboral de 2012. En VV.AA: (A. Baylos Grau, coord.). *Políticas de austeridad y crisis en las relaciones laborales: la reforma de 2012*. Editorial Bomarzo. Albacete:405 y ss.
- ECB (2012). *Euro Areas Labour Markets and the Crisis*. European Central Bank, October. Frankfurt.
- BENTOLILA, S., DOLADO, J.J. & JIMENO, J.F. Reforming an insider-outsider labor market: the Spanish experience. *IZA J Labor Stud* 1, 4 (2012). <https://doi.org/10.1186/2193-9012-1-4>
- GÁLVEZ MUÑOZ, L. y RODRÍGUEZ MODROÑO, P. (2006): “Rigidez y flexibilidad en los mercados de trabajo en la España del siglo XX. Una visión de largo plazo”, *Temas Actuales de Economía*, I:199-234
- HEREDERO DE PABLOS M. I.; RUESGA BENITO S. M. (2019). *Instituciones laborales en Europa. Cambios durante la Gran Recesión*. Tirant lo Blanch. Valencia. ISBN 978-84-9190-869-2.
- ILO (2016) *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects*. International Labour Office. Geneva.
- ORTEGA, E. y PEÑALOSA, J. (2012). Claves de la crisis económica española y retos para crecer en la UEM. *Documentos Ocasionales*, N.º 1201. Banco de España. Madrid.
- MALDONADO, J. O. (2021). El coste del despido. Radiografía del despido en España: fácil, barato y desigual. *Público*. 01/01/2022. (<https://www.publico.es/economia/coste-despido-radiografia-despido-espana-facil-barato-desigual.html>) (revisado 25/02/2022)
- MALO OCAÑA, M. Á. y TOHARIA CORTÉS L. (2008) La reforma de los despidos de 2002. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 76:111-127.
- MALO, M.A. (2012). Una primera valoración de la reforma de 2012. *Cuadernos de Información Económica*, N° 226:77-82.
- MARTÍN, J. (2021). El coste medio del despido se ha reducido un 36% desde la reforma de Rajoy. *Vozpopuli*. 15/05/2021. https://www.vozpopuli.com/economia_y_finanzas/coste-despido-espana.html (última revisión 20/02/2022)
- PÉREZ INFANTE, J.I.; RUESGA, S.M. y VALDÉS DAL-RÉ, F. (2013): ¿Ha fracasado la reforma laboral? Los cambios de los últimos treinta años han interpretado mal las relaciones económicas. *El País*, 01/03/2013. (https://elpais.com/elpais/2013/02/19/opinion/1361292767_304390.html) (última revisión 31/01/2022)
- PÉREZ ORTIZ, L., FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. J., IBÁÑEZ ROJO, R. FERRER SAÍS, A., ALONSO BENITO, L. E. & RUESGA BENITO, S. M. (2018).

- Un análisis sobre el dialogo social en la perspectiva regional , *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. Núm. 14: 1er Trimestre:257-283. 2018
- RUESGA, S.M. (2014): “El shock de empleo en la Gran Recesión 2.0”, en N. E. García y S. M. Ruesga Benito: ¿Qué ha pasado con la Economía Española? La Gran Recesión 2.0 (2008 a 2013), Editorial Pirámide, Madrid, pp. 249-300.
- RUESGA, S.M. (Director); J.; Lasiera, J. M.; Pérez Ortiz, L. & Pérez Trujillo, M. Da Silva Bichara (2014): *Economía del Trabajo y Política Laboral*, (2ª edición), Editorial Pirámide, Madrid.
- RUESGA BENITO, S.M. (2016). Crisis económica y reformas laborales, en S.M. Ruesga Benito et al (2016): *Reformas Laborales en la Gran Recesión*, Editorial Tiranch lo Blanch, Valencia.
- RUESGA BENITO, S. (2020). La economía española y el covid-19: ¿hacia una “nueva” normalidad? *Economía UNAM*. Vol. 17 Núm. 51:101-125. <https://doi.org/10.22201/fe.24488143e.2020.51.550>.
- RUESGA BENITO, S.M. y PÉREZ ORTIZ, L. (2021). Reforma laboral y estructura de la negociación colectiva en perspectiva europea, en Cruz Villalón, J., González-Posada Martínez, E., Molero Marañón, M. L., Lahera Forteza, J. y Murcia Clavería, A. *La negociación colectiva como institución central del sistema de relaciones laborales. Estudio en homenaje al profesor Fernando Valdés Dal-Ré*. Editorial Bomarzo. Murcia: 243-260.
- RUESGA, S.M. y VIÑAS, A.I. (2021). Desempleo y ERTes: un dilema para España ante la pandemia de COVID-19 / Unemployment and STWS: a Challenge for Spain in Face of the COVID-19 Pandemic. *Economía UNAM*. Vol. 18 Núm. 52: 87-106.
- PESOLE, A., URZI BRANCATI, M. C., FERNÁNDEZ MACIAS, E., BIAGI, F.; GONZÁLEZ VÁZQUEZ, I. (2018), *Platform Workers in Europe Evidence from the COLLEEM Survey*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, doi:10.2760/742789, JRC112157.
- URZI BRANCATI, M. C., PESOLE, A. & FERNÁNDEZ-MACÍAS, E. (2020). New evidence on platform workers in Europe: Results from the second COLLEEM survey. *JRC Working Papers*. JRC118570, Joint Research Centre. Sevilla.
- TOHARIA, L. (Dir) (2005). *El problema de la temporalidad en España*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.
- UGT-FeSMC (2020). Análisis de las empresas multiservicios. Acción Sindical. Gabinete Técnico (<https://negociacioncolectiva.fesmcugt.org/2020/09/11/publicado-el-analisis-de-empresas-multiservicio-de-ugt-del-ano-2020/>) (Consulta: 20/02/2022)
- VIÑAS APAOLAZA, ANA I. (2020), “La huella de la recesión en los mercados de trabajo de la UE15”, Sánchez Díez, Á. y Pérez Ortiz, Laura (ed.): *Integración y desarrollo: miradas desde América Latina y Europa (1997-2017)*, Editorial Universidad Autónoma de Madrid, 141-155.
- WÖLFL, A. and J. S. MORA-SANGUINETTI (2012). “Improving the functioning of the Spanish labour market - Why the 2010 and 2011 reforms were not yet sufficient”. *Moneda y Crédito* 234. 129-161