

# La apuesta del RD Ley 32/2021 por la mejora de la calidad y la estabilidad en el empleo. Sus primeros efectos en el mercado de trabajo

The commitment of RD Law 32/2021 to improve the quality and stability of employment. Its first effects on the labor market

Inmaculada Cebrián López  
*Universidad de Alcalá*

doi: <https://doi.org/10.20318/labos.2022.7067>

*Resumen:* La reforma laboral de 2021 (RD Ley 32/2021) pretende ayudar a la empleabilidad y la calidad del empleo. Este trabajo evidencia de qué manera se están comportando el empleo y la política de contratación como consecuencia de algunas de las nuevas medidas para reducir la temporalidad y la precariedad del empleo. Los resultados evidencian notables y esperanzadores logros positivos en términos de empleo y estabilidad laboral que requieren de un seguimiento continuo en el tiempo que avalen el éxito de la reforma.

*Palabras clave:* reforma laboral 2021, temporalidad, estabilidad laboral, calidad del empleo.

*Abstract:* The labour reform of 2021 (RD Law 32/2021) aims to help employability and job quality. This paper shows how employment and hiring policy are performing as a consequence of some of the new measures to reduce temporary and precarious employment. The results show remarkable and hopeful positive achievements in terms of employment and job stability that require continuous monitoring over time to vouch for the success of the reform.

*Keywords:* labour reform 2021, temporality, job stability, job quality.

## 1. Introducción

Desde que se modificó por primera vez el Estatuto de los Trabajadores en 1984, abriendo la puerta a la temporalidad sin causa con el contrato de fomento del empleo que venía justificado por la necesidad de generar empleo y ayudar a que las empresas pudieran crear empleo y la demanda se ajustase a la oferta de trabajo<sup>1</sup>, la contratación temporal

---

<sup>1</sup> Razonamiento básico de la Exposición de Motivos y arts. 15.2 y 17.3 de la Ley 32/1984 sobre modificación de determinados artículos de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores.

quedó instaurada en el mercado de trabajo español generando una clara segmentación o dualidad entre indefinidos y temporales basada en el modelo de la “flexibilidad en el margen” (Comisión de expertos para el diálogo social, 2005, Toharia, 2002, 2005).

Han sido numerosas las reformas laborales que han luchado contra esta dualidad intentado controlar y reducir la temporalidad<sup>2</sup>, tratando de reducir la brecha entre el coste laboral (directo o indirecto) de realizar un contrato temporal y el de realizar uno indefinido, al tiempo que se buscaba la manera de mantener la flexibilidad a favor de las empresas y se dotaba de seguridad y certeza a la población trabajadora y a las relaciones laborales, bajo el manto extendido de la flexiseguridad, concepto que se instauró desde que en 2006 la Unión Europea lo hiciera suyo (Cebrián, 2016). Sin embargo, ninguna de estas reformas ha logrado romper la inercia de la temporalidad y conseguir que la contratación indefinida sea el contrato de referencia. Así se ha llegado hasta nuestros días, manteniéndose como objetivo imprescindible acabar con la segmentación del mercado de trabajo y poder ofrecer a la ciudadanía la tan ansiada y necesaria seguridad y estabilidad laboral. En este marco se publica el Real Decreto-ley 32/2021<sup>3</sup> que establece los cambios normativos que marcan el nuevo rumbo de las relaciones laborales en España en lo que se refiere como “la reforma de 2021”. En la exposición de motivos se menciona el larguísimo proceso de cambios normativos que no han logrado acabar con la temporalidad, ni con el desempleo, y se pone de manifiesto la pretensión de corregir de forma decidida la temporalidad excesiva. Una de las principales ventajas de esta reforma es que ha llegado avalada por el diálogo social entre las organizaciones sindicales y patronales CCOO, UGT, CEOE y CEPYME, elemento crucial para que el objetivo pueda ser alcanzado con éxito. Algunos de los resultados visibles apuntan ya en ese sentido.

Hasta el momento, una gran parte del contenido de las reformas previas se focalizó en fomentar el contrato indefinido, por ser considerado la principal ruta de acceso a un empleo de calidad, garantizando la protección en el empleo. Entre los instrumentos más utilizados para fomentar esta contratación se podían encontrar los incentivos económicos para ayudar a reducir los costes laborales de acceso al empleo, la rebaja de las cuantías indemnizatorias y la simplificación de las causas objetivas y los procedimientos administrativos de los despidos. Sin embargo, el elevado peso de la contratación temporal y el alto grado de rotación laboral del mercado se ha mantenido hasta nuestros días, avivando el debate político, económico y social que insistentemente reclama la revisión de las instituciones del mercado de trabajo para adecuarlas a las necesidades de un entorno económico que no deja de mostrarse cada vez más convulso e incierto.

---

<sup>2</sup> Cabe destacar las reformas encaminadas a reducir la temporalidad: Ley 10/1994, de 19 de mayo, sobre medidas urgentes de fomento de la ocupación, la Ley 63/1997, de 26 de diciembre, de Medidas Urgentes para la Mejora del Mercado de Trabajo y el Fomento de la Contratación Indefinida, el Real Decreto-ley 5/2006, de 9 de junio, para la mejora del crecimiento y del empleo, el Real Decreto-ley 10/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo y el Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. Así como el Real Decreto Ley 1/1992 y la Ley 45/2002 que afectaron indirectamente a la temporalidad.

<sup>3</sup> 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.

A lo largo de todos estos años han sido muy numerosos los trabajos de investigación que han tratado de demostrar y apostar por diferentes soluciones. Sirva como ejemplo la propuesta que se basa en el conocido como “contrato único” para lograr que el contrato de referencia sea el indefinido limitando la contratación temporal a determinados casos con clara causalidad temporal (Dolado y Felgueroso, 2010). En esta línea se encuentran algunas valoraciones críticas de la actual reforma que consideran que se puede dar un paso atrás al haber revertido algunos de los elementos de la reforma de 2012 o la falta de pasos hacia un nuevo modelo de despido (Domenech, 2022). Otras alternativas y propuestas son aquellas que insisten en recordar que el mercado de trabajo actúa como “mecanismo” de transmisión porque ni crea ni destruye empleo, sino que lo que hace es transferir al empleo la evolución de los mercados de productos (Toharia y Malo, 2009). No basta con mirar al mercado de trabajo, sino que hay que ver el origen del problema que podría encontrarse, entre otras razones, en el modelo productivo. Hay una parte de la temporalidad que proviene de determinados sectores productivos, lo que hace recomendable un cambio en el modelo que dote de mayor estabilidad al empleo, para poder reducir la temporalidad, no sólo la contractual, sino también la empírica (Garrido, 1997), basada en la duración de los contratos, como un elemento de análisis imprescindible y complementario de la temporalidad contractual, algo que requiere de cambios de largo alcance y por los que hay que apostar desde diferentes ámbitos económicos, no solo el laboral. La observación empírica de estos análisis sobre lo que acontece en el mercado de trabajo español indica que una amplia mayoría de contratos indefinidos son inseguros y precarios, poniendo en tela de juicio la conveniencia e idoneidad de medidas destinadas a combatir la segmentación laboral a través de la regulación normativa. La inestabilidad laboral no solo viene de la mano de la contratación temporal y del hecho de que los individuos registren sucesivos contratos de duración determinada antes de obtener un contrato por tiempo indefinido, si es que llegan a tenerlo. También se encuentra en la contratación indefinida, la cual, es eso, indefinida y también indeterminada, lo que no implica necesariamente que esté dotada de la necesaria estabilidad que se presume por sus características intrínsecas (Cebrián, Moreno y Toharia (2011), Cebrián y Moreno (2012)).

El problema es que los niveles de temporalidad en España siguen siendo relativamente altos y no han respondido a las reducciones de costes laborales, directos e indirectos, entre contratos indefinidos y temporales. Se podría argumentar que los cambios no han sido suficientemente significativos y de ahí la falta de respuesta. Tampoco parece que se trata de una cuestión “semántica” porque es previsible que ni en el caso de que todos los contratos sean indefinidos desaparecerá la temporalidad “empírica”.

La reforma de 2021 se ha centrado en ayudar a la empleabilidad, para lo cual, por un lado, se han reducido las modalidades de contratación, favoreciendo la contratación indefinida al establecer el contrato indefinido como referencia generalizada, dejando la temporalidad para determinados casos en los que la causalidad sea clara y esté debidamente justificada. En este sentido se mantiene como razón probatoria de la contratación temporal la necesidad de tener que sustituir a algún trabajador/a o porque las circunstancias de la producción requieran de una contratación especial. Pero también, porque desaparecen los

contratos de obra o servicio y se facilita el uso de la contratación indefinida conocida como “fija discontinua” para empleos de carácter cíclico y estacional. Además, se encarecen los contratos de muy corta duración y se reduce el tiempo durante el cual pueden realizarse los contratos temporales y su posible encadenamiento<sup>4</sup> lo que acorta el tiempo que ha de transcurrir para que un contrato temporal haya de ser considerado indefinido. Así mismo, se mejora el acceso de jóvenes a los contratos de formación y de prácticas, la formación dual y se potencia la flexibilidad interna, a través de la figura de los ERTE y la regulación del Mecanismo RED en favor de la de flexibilidad y la estabilización del empleo.

El trabajo que se presenta a continuación trata de aportar alguna evidencia sobre de qué manera se están produciendo cambios en los niveles de empleo y tipo de contratación como consecuencia de algunas de las nuevas medidas para reducir la temporalidad y la precariedad del empleo. El escaso recorrido de los cambios introducidos, dado que algunos de ellos no fueron efectivos hasta el 30 de marzo de 2022, no permite valorar con garantías de acierto el impacto que están teniendo estas nuevas medidas en nuestro mercado de trabajo, aunque según se va a poner de manifiesto en este análisis, los resultados que se van obteniendo evidencian un mayor éxito en el logro de la estabilidad laboral que el de las reformas que la precedieron.

## 2. Evolución del empleo y de la tasa de temporalidad en el mercado de trabajo español

En España, cualquier acontecimiento que genere un shock negativo impacta inmediatamente en el mercado de trabajo. A lo largo de todos los años desde la llegada de la democracia a España, se ha evidenciado que existen problemas en el mercado de trabajo español originados en gran medida por desequilibrios estructurales que, a pesar de los intentos por corregirlos, no se han resuelto, alimentando la duda de si algún día se logrará resolverlos. La reforma de diciembre de 2021 trata de sentar las bases para que este mercado empiece a funcionar mejor, pero hay que esperar todavía cierto tiempo para poder afirmarlo con rotundidad porque, entre otras cosas, como se ha mencionado anteriormente, el mercado de trabajo actúa como mecanismo de transmisión de lo que acontece en la economía al empleo y el marco económico actual está sufriendo todavía el impacto de la pandemia Covid-19 y la aparición de nuevos y elevados niveles de inflación debido al alza de los precios de la energía.

---

<sup>4</sup> El contrato temporal por circunstancias de la producción que se derive de un incremento ocasional e imprevisible de la actividad de la empresa, incluidas las oscilaciones por los periodos de vacaciones, queda acotado a un máximo de 6 meses, aunque el convenio colectivo sectorial podrá ampliarlo a un año, pudiendo ser prorrogado durante este periodo una sola vez. Ahora bien, si se tratara de atender situaciones ocasionales, previsibles con una duración reducida y delimitada, el contrato no podrá tener una duración superior a noventa días en el año natural, independientemente de las personas trabajadoras que sean necesarias para atender en cada uno de dichos días las concretas situaciones, que deberán estar debidamente identificadas en el contrato, sin que estos 90 días puedan ser utilizados de manera continuada. (SEPE)

España se ha caracterizado por tener un nivel de empleo relativamente bajo, si se compara con países de nuestro entorno. En la actualidad, según la Encuesta de Población Activa (EPA) publicada por el INE, hay poco más de 20 millones de personas empleadas y todavía no se ha alcanzado el nivel de empleo que había a finales de 2007, tal y como se puede observar en el gráfico 1. Este gráfico representa la evolución del empleo a partir de un índice obtenido con los datos trimestrales de la EPA. Este índice toma valor 100 y se obtiene a partir del cociente del nivel de empleo de cada trimestre y el nivel de empleo del tercer trimestre de 2007, justo antes de que impactara la gran crisis financiera en el mercado de trabajo. Tras el hundimiento del empleo durante la recesión, la recuperación posterior que se inició en 2014 no había logrado recuperar el nivel de empleo cuando impactó de lleno la crisis sanitaria debida al Covid-19 en el segundo trimestre de 2020. En el primer trimestre de 2022, el empleo global sigue estando por debajo de los niveles de referencia de finales de 2007. Solo el empleo femenino, que partía de niveles inferiores al masculino, ha conseguido superar las cifras iniciales desde 2018 y se mantiene por encima de ellas, a pesar del descenso derivado de la pandemia. Sin embargo, una gran parte del empleo nuevo que se ha creado no ha estado exento de problemas, como el creciente peso de empleos con jornadas reducidas, tal y como se verá más adelante.

Otro de los principales problemas del mercado de trabajo español, desde siempre y con independencia del ciclo, es el desempleo cuyo nivel se ha mantenido entre los más altos de la Unión Europea, consecuencia no sólo del bajo nivel de empleo, sino también del elevado nivel de empleo temporal y la rotación que ha conllevado. Además, la llegada del Covid-19 ha puesto de manifiesto que el desempleo es alto, tanto en sentido estrictamente estadístico, como en sentido amplio. Porque según las circunstancias, hay que considerar a las personas que estando en edad de trabajar no tienen empleo, entre las cuales se en-

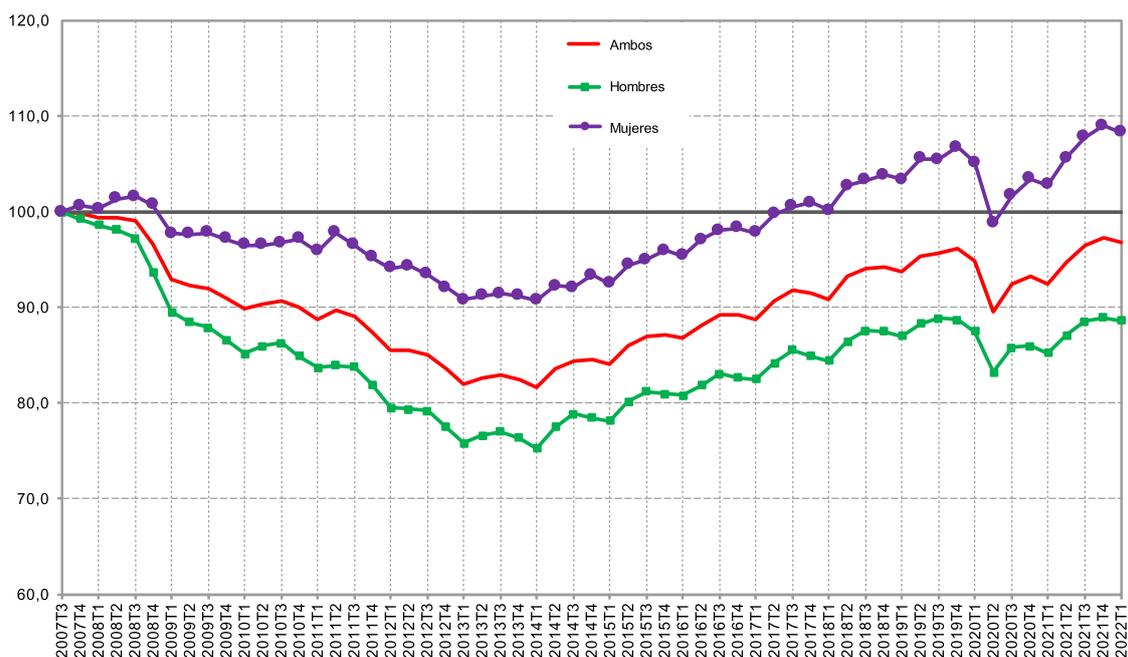


Gráfico 1. Evolución del índice de empleo. (Fuente: EPA, INE).

cuentran aquellas que cumplen todos los requisitos para ser desempleadas, pero otras no y pasan a ser consideradas inactivas a pesar de no querer serlo, tal y como ocurrió durante el cierre de la actividad decretado para contener el impacto de la crisis sanitaria que impidió que estadísticamente estuvieran en el mercado de trabajo (Alvarez et al, 2021).

A todo ello se añade el problema de la segmentación o dualidad derivada de la contratación temporal. Si nos centramos en la temporalidad, a partir de los datos de la EPA se puede ver de manera sencilla lo que ha venido pasando con el elevado uso (o abuso) de la contratación temporal. Algunos autores argumentan (Boeri y Garibaldi, 2007) que las altas tasas de temporalidad tienen mucho que ver con los elevados niveles de protección del empleo indefinido, sobre todo, por sus altos costes de despido, lo que en términos relativos hace muy atractivos a los contratos temporales, cuyos costes son más bajos. Un indicador muy utilizado para medir la “rigidez” de la contratación es el índice sintético de la OCDE que trata de reflejar el nivel de protección del empleo que, para el caso de España resulta casi paradójico en la contratación temporal porque se le asigna un valor relativamente alto<sup>5</sup> debido a que está sometida a una regulación estricta. Sin embargo, el elevado uso que se hace de ella lleva a pensar que es fácil eludir la normativa (Gonzalez, 2016) y por eso, entre otras cuestiones, la actual reforma ha endurecido las sanciones que penalizan el incumplimiento de la legalidad.

El gráfico 2 muestra cómo ha evolucionado la temporalidad desde que la economía española lograra comenzar la recuperación tras la Gran Recesión. A pesar de que se observa un comportamiento relacionado con la estacionalidad anual, la salida de la crisis vino acompañada de un aumento de la contratación temporal que se estabilizó en 2019 pero cayó notablemente con la llegada de la Covid y, tras el control de la pandemia, la nueva recuperación iniciada en 2021 ha vuelto a elevarla, situando a las mujeres en una distancia notable con respecto a los hombres.

Estas diferencias por género se acrecientan cuando se distingue entre la temporalidad del sector privado y la del sector público, como puede observarse en el gráfico 3. La utilización de manera mucho más generalizada de la temporalidad en este último afecta sobre todo al colectivo de mujeres asalariadas porque al mismo tiempo que la temporalidad ha ido cayendo en el sector privado, ha ido aumentando en el sector público, apreciándose un incremento de la diferencia entre hombres y mujeres mayor que en los valores medios recogidos en el gráfico 2.

Cabe preguntarse hasta qué punto la utilización del contrato temporal en el sector público se puede explicar por la estructura productiva del mismo y el tipo de empleos que se necesitan, suponiendo además que la temporalidad va ligada a puestos de trabajo que requieren de menores niveles de cualificación para tareas de baja productividad que favorecen el uso de la contratación temporal por su mayor flexibilidad y menores costes. Además, en el sector público se planifica la contratación a través de normas de funcio-

---

<sup>5</sup> Tras la modificación de la metodología utilizada por la OCDE para elaborar el índice, en España, el valor del índice de protección del empleo temporal es 2,47 en 2019, igual que en Noruega, pero por encima de Irlanda (0,86), Holanda (1,48), Alemania (1,67), Portugal (2,29) o Grecia (2,33), y por debajo de Francia (2,58) o Italia (2,82) (OECD Indicators of Employment Protection, 2022).

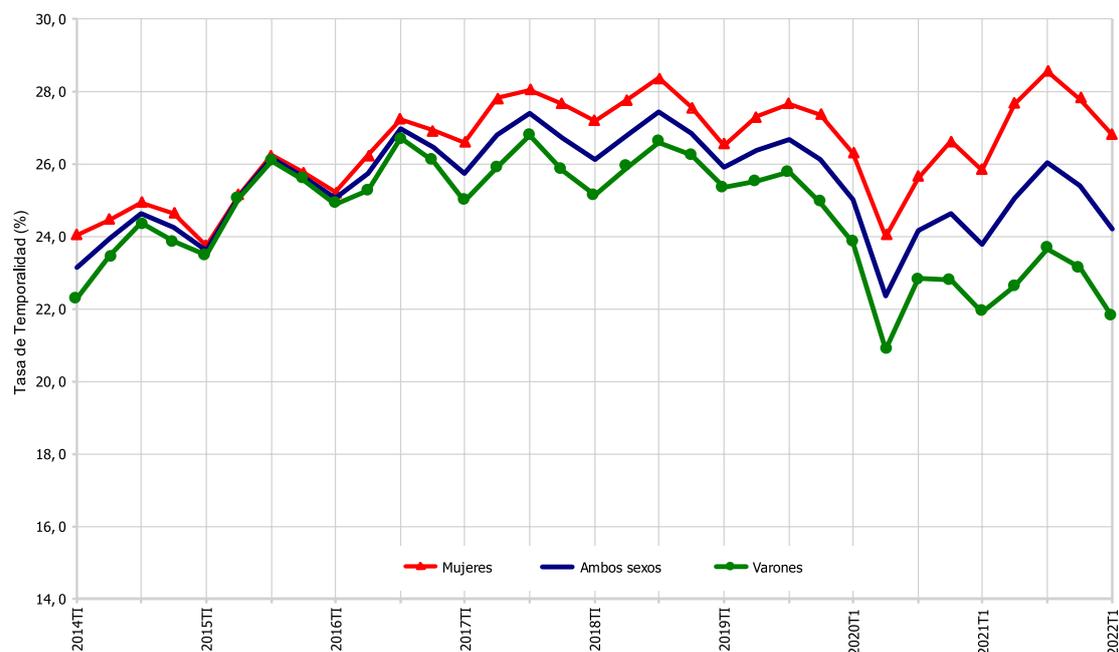


Gráfico 2. Evolución de la tasa de temporalidad media, hombres y mujeres, 2014-2022. (Fuente: EPA, INE).

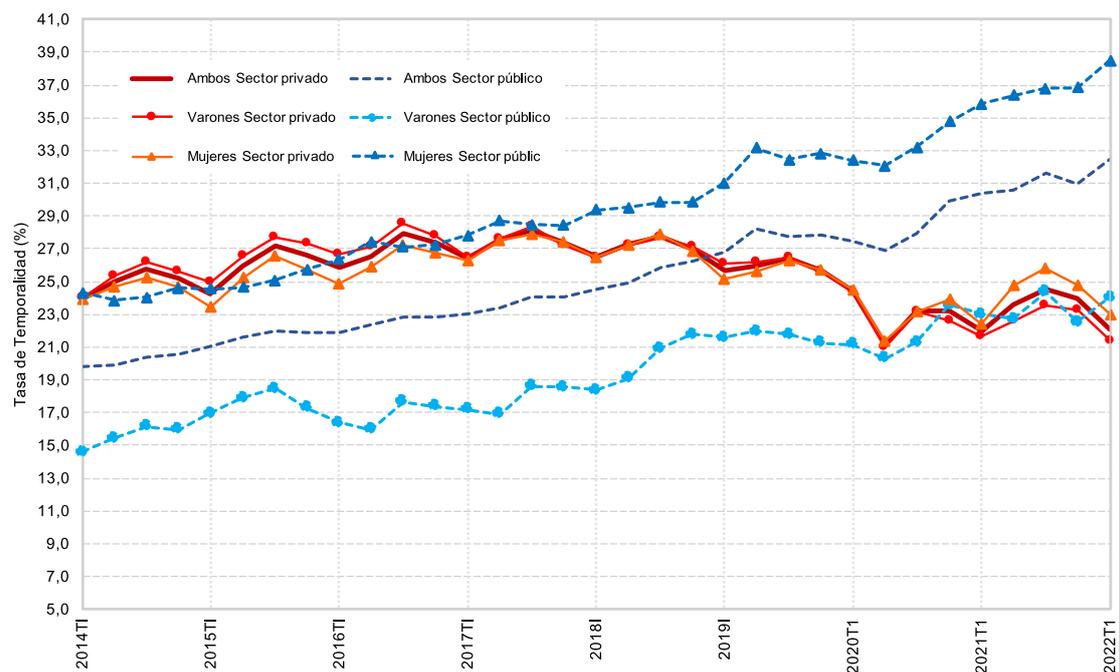


Gráfico 3. Evolución de la tasa de temporalidad media, hombres y mujeres, 2014-2022. (Fuente: EPA, INE).

namiento y financiación que en ocasiones hacen inviable la contratación de personas mediante la lógica habitual que se utilizaría en el sector privado.

Habrá que esperar todavía algún tiempo para poder evaluar de qué manera se está procediendo a ajustar el empleo público para dar respuesta a sus necesidades de contratación sin acudir a los contratos temporales que tan habitualmente ha venido utilizando, sobre todo en determinados sectores como la educación o sanidad.

Esta “devaluación de la causalidad” de la contratación temporal (Del Pozo, 2016) es uno de los elementos que la reforma trata de resolver. Los cambios introducidos por la reforma laboral de 2021 pueden ayudar a reducir estos desequilibrios, aunque la información que se tiene del primer trimestre de 2022 no permite aventurar ninguna respuesta. Ahora bien, en el segundo trimestre será más obvio el ajuste al que habrán tenido que someter sus prácticas contractuales, quizás reduciendo la contratación temporal y fomentando la indefinida, quizás estableciendo figuras nuevas y específicas para el sector público. Si así fuese, podría reducirse la alta precariedad en el sector público, lo que redundará en beneficios sobre todo de las mujeres.

Ahora bien, no basta con mirar la temporalidad. La observación empírica de lo que ocurre en el mercado de trabajo español (Cebrián y Moreno, 2020) muestra que, además del análisis de la contratación según se establece en la legislación, hay un elemento determinante de la precariedad de la población trabajadora que tiene que ver directamente con la duración propiamente dicha de los contratos. Algunos contratos temporales han venido durando más que los contratos de carácter indefinido. Tanto es así, que hay una amplia mayoría de contratos indefinidos que son cada vez más inseguros, lo que los vuelve precarios y pone en tela de juicio la conveniencia e idoneidad del fomento de la contratación indefinida para combatir la segmentación laboral (Cebrián, Moreno y Toharia, 2011).

Por eso, además de analizar los datos sobre el volumen y el tipo de empleo que proporciona la EPA, se han de utilizar otras fuentes de información que permitan medir con cierta perspectiva temporal el comportamiento de los flujos de entrada y salida del empleo. Para ello, en el siguiente apartado se presenta un análisis de la contratación basado en los registros administrativos procedentes de los contratos registrados en el Servicio Público de Empleo (SEPE), los cuales sirven para conocer qué tipo de contratos se utilizan en el acceso al empleo y cuál es la duración prevista de los contratos de duración determinada, aunque no permiten conocer la duración efectiva, información que se puede conseguir a partir de las bajas registradas en las afiliaciones de la Seguridad Social, fuente no disponible, por lo que habrá que esperar hasta que se publique la MCVL de 2022 para poder abordar el análisis de la duración de la contratación tras la reforma de 2021.

### **3. Evolución de la contratación laboral en el acceso al empleo en España**

Los datos procedentes de los contratos que mensualmente se registran en el Servicio Público de Empleo (SEPE) son una magnífica fuente de información para que, de manera ágil, se pueda ir conociendo la respuesta del mercado de trabajo a los cambios que tienen lugar en la economía y en la normativa que regula dicho mercado. Mes a mes se tiene conocimiento detallado sobre qué tipo de contratos se firman, en qué empresas y con qué personas.

En la actualidad, resulta especialmente interesante poder conocer en qué medida se van incorporando los cambios introducidos por la reforma de 2021 para lograr me-

jorar, sobre todo, la calidad del empleo que se va creando en España. A partir de estos registros se puede identificar si, como establece la nueva regulación, el contrato indefinido está siendo efectivamente la fórmula general utilizada para contratar a una persona, salvo en aquellos casos en los que resulte necesario proceder a una sustitución o porque haya que aumentar la contratación por motivos debidos a circunstancias de la producción. Otra ventaja es que se pueden identificar qué parte de los contratos registrados se está realizando mediante la firma de contratos fijos discontinuos, figura que hasta el momento se destinaban exclusivamente a actividades que poseían un factor estacional claro y evidente, pero que se ha abierto a otras opciones. Además, se puede mantener la diferenciación entre la contratación indefinida estrictamente nueva, de aquella que procede de un contrato temporal, manteniendo así la diferencia entre contratos iniciales y por conversión y observar la respuesta de la contratación a las diferentes modalidades de contratación temporal, tanto las que se renuevan, como el contrato de formación y prácticas, como las que se introducen como novedad, por ejemplo, la destinada a la mejora de la ocupabilidad.

Por otra parte, como ya se ha mencionado, se puede conocer la duración prevista de los contratos temporales que se van firmando, aunque con estos datos no se puede llegar a saber si efectivamente duran tanto más o menos. Hay que mencionar que entre los cambios más significativos de la reforma de 2021 se encuentra la introducción de nuevos límites, más reducidos, en la duración prevista de los contratos temporales, así como se encarecen los costes de la contratación con una duración inferior al mes y aumentan las sanciones por el uso indebido de la contratación temporal pudiendo llegar hasta los 10.000€ por cada contrato fraudulento que se detecte.

En el Cuadro 1 se recoge la información sobre la evolución de las cifras correspondientes al volumen de contratos registrados en el SEPE año a año desde el 2005, pudiendo identificar lo que ocurrió en plena ola expansiva, durante la Gran Recesión, en la salida de ésta y hasta 2021 tras la debacle del Covid-19, además de las cifras registradas en los primeros seis meses de 2022. También se ha añadido el dato que refleja el porcentaje de contratos indefinidos calculado sobre el total de la contratación, el porcentaje de contratos que se han registrado con jornada a tiempo parcial y el porcentaje de los contratos que han sido firmados por mujeres. De esta forma puede apreciarse, a lo largo de estos años, cómo se ha comportado la contratación que da acceso a un nuevo empleo a la población trabajadora, en qué medida la entrada se ha venido realizando a través de un contrato indefinido, cómo ha ido ganando posiciones la jornada a tiempo parcial y cómo el peso de la contratación femenina fluctúa durante las diferentes etapas, situándose siempre por debajo del 50 por ciento.

La evolución durante este periodo muestra cómo ha ido oscilando el número total de contratos registrados en las oficinas del SEPE conforme al momento cíclico de la economía, incrementándose la contratación hasta 2007, cuando se registraron 18,6 millones de contratos, y reduciéndose tras el impacto de la crisis, que cayó en 4,3 millones durante los años recesivos hasta 2012. La llegada del nuevo ciclo expansivo cambió la tendencia y el número de contratos volvió a aumentar cada año, alcanzando otro máxi-

Año de registro	Total de contratos registrados	Porcentaje de Contratos Indefinidos	Porcentaje de contratos a Tiempo Parcial	Porcentaje de Mujeres
2005	17.165,0	9,0	23,5	44,7
2006	18.526,8	11,8	23,5	44,9
2007	18.622,1	11,9	24,0	46,0
2008	16.601,2	11,5	25,6	47,1
2009	14.021,8	9,4	28,2	47,0
2010	14.417,2	8,5	29,5	45,8
2011	14.433,2	7,7	30,9	45,4
2012	14.241,0	10,1	35,0	47,1
2013	14.792,6	7,7	35,5	44,5
2014	16.727,1	8,1	35,4	43,6
2015	18.576,3	8,1	35,6	43,6
2016	19.979,0	8,6	36,0	43,9
2017	21.501,3	9,0	35,6	43,9
2018	22.291,7	10,3	35,8	44,6
2019	22.512,2	9,6	35,8	45,0
2020	15.943,1	9,7	31,3	43,0
2021	19.384,4	10,9	34,2	44,5
2022 (6 meses)	9.571,9	34,3	29,9	45,5

Cuadro 1. Contratos registrados en el Servicio Público de Empleo, 2005-2021. (Fuente: BEL, MITES).

mo en 2019, con 22,5 millones de contratos. Ahora bien, el impacto del Covid hundió sin ninguna duda la contratación registrada, se firmaron casi 6,5 millones de contratos menos, y en 2021 sólo se había recuperado la mitad.

Ahora bien, durante los primeros meses de 2022, la contratación responde positivamente, volviendo a recuperarse, aunque no tanto como en el periodo equivalente de 2019. Hasta junio de 2022 se registraron 1,4 contratos registrados menos que en 2019. En principio, esta cifra podría resultar alarmante, aunque, por otro lado, podría ser un buen indicador de que la rotación se ha reducido. De hecho, así parece ser pues, si se analiza el número de personas a las que corresponden los contratos registrados en el SEPE durante estos seis meses y se calcula el número de contratos que por término medio tuvo cada una, se obtiene que en 2019 una misma persona tuvo 2,2 contratos, mientras que en 2022 tuvo 1,9.

La distribución de la contratación entre indefinidos y temporales no se ha visto significativamente modificada hasta la reforma de 2021. Como se puede observar en el Cuadro 1 solo hubo un leve incremento del peso de la contratación indefinida en las expansiones, con la excepción de 2012, año en el que entró en vigor la reforma de 2012. La proporción de contratos indefinidos se mantuvo siempre en torno al 10 por ciento, variando dos puntos por arriba o por debajo, aunque cabe destacar que en 2021 fue casi del 11 por ciento. En los primero seis meses de 2022 la tendencia cambia notablemente, superando el tercio de contratos indefinidos, así como se reduce el porcentaje de contratos a tiempo parcial situándose por debajo del 30 por ciento de la contratación global. Podría decirse que este primer botón de muestra del impacto de la nueva reforma

se ajusta a las previsiones realizadas por el gobierno lo que resulta ser un indicador muy positivo para la economía y la sociedad española.

No obstante, como se verá a continuación, los valores medios, como es bien sabido, pueden esconder efectos composición que han de analizarse con atención para poder realizar una evaluación más precisa sobre el impacto de los cambios. Por ejemplo, cabe destacar el papel de la contratación a tiempo parcial que, a pesar de haberse reducido, ha pasado a concentrarse todavía más en el empleo de las mujeres.

También se aprecia en el Cuadro 1 que el volumen de contratos firmados por mujeres ha representado siempre menos del 50 por ciento del total de los registros, porcentaje que cae a lo largo de la crisis financiera llegando a situarse en el 43,6 por ciento en 2014. En lo que va de año 2022, está en el 45,5 por ciento, medio punto o un punto porcentual más de lo que estaba en 2019 o en 2021, respectivamente.

Para profundizar algo más en el impacto de la reforma de 2021 en la contratación e identificar en qué sentido se han producido los cambios derivados de ella, a continuación se va a analizar con mayor detalle algunas características de la contratación que se está registrando en España, a pesar de que por ahora resulta difícil identificar qué parte de lo ocurrido se debe a las secuelas de la pandemia y qué parte corresponde a los estragos que está empezando a causar la inflación originada por la crisis energética. Para ello, se compara la contratación durante los primeros seis meses de 2022 con la que tuvo lugar durante el mismo periodo en los tres años anteriores, 2019-2021.

### *3.1. Tipología de los de contratos registrados en España*

Los contratos se agrupan según sean indefinidos o temporales. Entre los indefinidos se identifica si son iniciales o por conversión de un contrato temporal, así como si son fijos discontinuos (FD). Los temporales se clasifican según sean por obra o servicio, eventuales por circunstancias de la producción, el nuevo contrato de mejora de la ocupabilidad o con cargo a Fondos Europeos, interinidad, formación y prácticas, y otros (que son un grupo residual en el que se incluye el resto). En la medida en la que el volumen de datos lo permite, se añade información sobre si la jornada de es a tiempo completo o a tiempo parcial.

El Gráfico 4 recoge la distribución de los contratos registrados en el SEPE entre enero y junio de 2019 a 2022.

No parece que se aprecien diferencias significativas durante la primera mitad de cada año en la contratación indefinida registrada en 2019 y 2020, aunque el Covid-19 impactó brutalmente a partir de marzo de 2020. En el año 2021, durante los mismos meses el peso de la contratación indefinida aumentó, pero debido, sobre todo, a las medidas adoptadas por el gobierno que ayudaron a propiciar, y al mismo tiempo contener, la contratación en aquellas ramas de actividad que más empleo necesitaban. Ahora bien, el cambio en 2022 es notable y muy significativo. El empleo indefinido ha logrado llegar a ser un tercio de la contratación femenina, y algo más, un 35,4 por ciento de la masculina lo que, a pesar de la ligera diferencia por sexo, es un resultado alentador.

Ahora bien, las diferencias entre tiempo completo y tiempo parcial son abrumadoras cuando se compara la contratación de mujeres y hombres. Resulta preocupante ver cómo crece el peso de la contratación a tiempo parcial entre los contratos de carácter indefinido en 2022. Este resultado debe ser observado y analizado de cerca por las autoridades, ya que se podría deber a un efecto no deseado de la reforma. Ante la “obligación” de firmar contratos indefinidos, las empresas podrían estar eligiendo contratos a tiempo parcial que conllevan menores costes de extinción, pues se estos se establecen en función de la de la jornada.

El aumento de la contratación de indefinidos “fijos-discontinuos” es, en sí mismo, un buen resultado de la reforma pues facilita el acceso a la seguridad de un grupo importante de la población trabajadora que hasta ahora habría tenido acceso al empleo a través de la contratación temporal. La cuestión futura es analizar en qué sectores y en qué actividades, ocupaciones y tipo de empresas se están registrando estos contratos y con qué salarios. Además de ver de dónde proceden, si es que tuvieron registrado algún episodio de empleo anterior, y si se mantiene, mejora o empeora su situación. Por ahora, puede afirmarse que entre los motivos del auge de este tipo de contratación está la caída de la contratación por obra o servicios que ya se aprecia en estos primeros meses de 2022, aunque quedan unos cuantos de estos contratos, que tuvieron que ser firmados hasta finalizar marzo, y que explican su peso del 16 por ciento y del 11 por ciento entre la contratación masculina y femenina respectivamente. La imposibilidad de seguir firmándolos hará caer su peso a lo largo de este año.

Por otro lado, a partir de marzo han ido apareciendo tímidamente los contratos nuevos “para la mejora de la ocupabilidad” y más recientemente los contratos de duración determinada vinculados a programas financiados en el marco del Plan de Recupe-

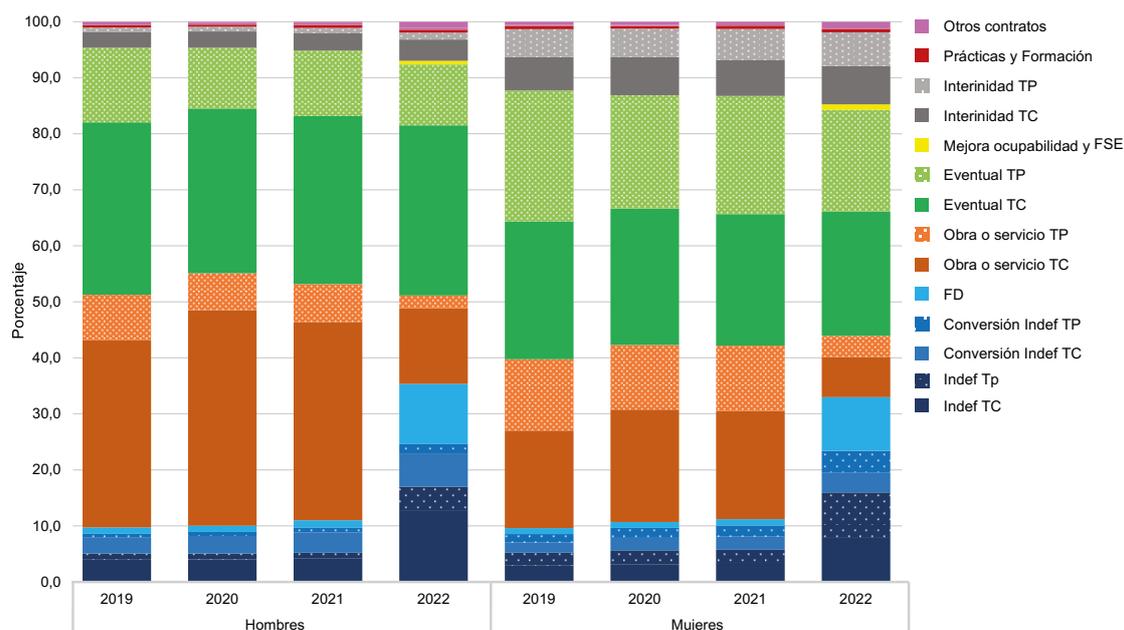


Gráfico 4. Distribución de los contratos registrados en los seis primeros meses del año según su tipología, hombres y mujeres, 2019-2022. (Fuente: Microdatos de Contratos Registrados, SEPE).

ración, Transformación y Resiliencia y Fondos de la Unión Europea. Todavía hay que esperar para poder valorar el papel que han de jugar para conseguir activar e incorporar al empleo a una buena parte de la población que tiene necesidades especiales, así como lograr renovar y modernizar la Administración Pública.

Entre los contratos ya existentes y renovados se aprecia que los contratos por circunstancias de la producción (eventuales) mantienen una proporción similar en el total de la contratación durante todo el periodo, mientras que las interinidades han aumentado ligeramente en 2022, y los contratos específicos para la formación y la obtención de la práctica profesional (modalidad contractual que ha sustituido al anterior contrato en prácticas) siguen sin mostrar su capacidad para incorporar a la población más joven y ayudarla a adquirir la cualificación específica necesaria, pues siguen representando un porcentaje insignificante.

### *3.2. El tamaño del establecimiento como factor determinante de la contratación en el mercado de trabajo español*

El tamaño del establecimiento de la empresa que registra el contrato siempre ha sido una variable importante a tener en cuenta, pero desde la reforma de 2012 se convirtió en un elemento determinante de cualquier análisis, ya que condicionaba la posibilidad de poder acogerse a las medidas de fomento del empleo indefinido. Además, por otra parte, algunos trabajos han mostrado cómo se trata de un factor que explica la rotación de la contratación indefinida en la medida en la que las empresas de menor tamaño son las que más empleo indefinido registran, pero al mismo tiempo las que más empleo indefinido destruyen (Cebrián y Moreno, 2020).

El análisis del tamaño de la empresa ayuda a comprender cómo ha cambiado el peso de la contratación indefinida y qué papel puede estar jugando dentro de las empresas. En esta ocasión, para evitar el efecto del Covid-19, se compara el comportamiento de la contratación en los cuatro primeros meses de 2019 con los mismos meses de 2022 tras la reforma de 2021.

En primer lugar, el Gráfico 5 recoge para 2019 y 2022 cómo se distribuye la contratación según el tamaño de las empresas que registran los contratos. Los establecimientos han sido agrupados en 7 categorías. En el límite inferior se encuentra el grupo que integra a las empresas muy pequeñas, aquellas que tienen menos de 5 personas en su plantilla, y en el límite superior se encuentra el grupo que forman las empresas que tienen 250 personas o más en su plantilla. Así se puede identificar el peso de cada grupo en el total de la contratación, diferenciando si la contratación ha sido de hombres o de mujeres.

Se observa que las empresas más pequeñas, las que tienen menos de 5 personas contratadas, son las que, en comparación con el resto, registran el mayor número de contratos, abarcando algo más del 20 por ciento de la contratación en el caso de los hombres. Mientras que, en el caso de las mujeres, los tamaños extremos son los que más contratos registran, con porcentajes en torno al 20 por ciento las más pequeñas, y

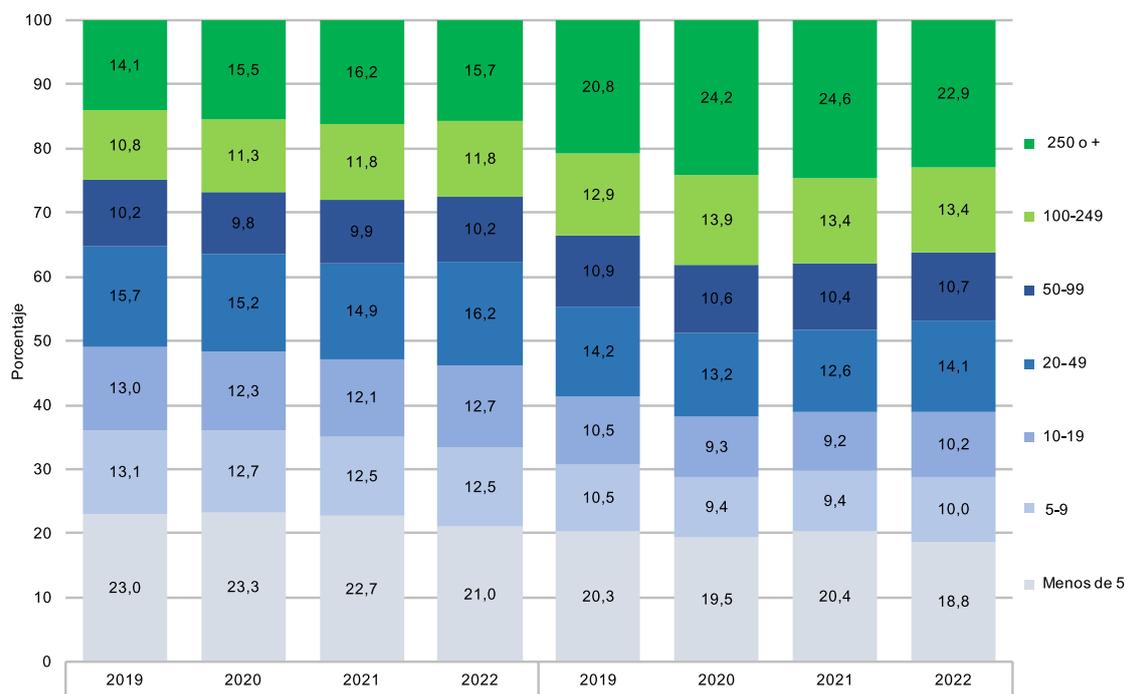


Gráfico 5. Distribución de los contratos registrados en los seis primeros meses del año según el tamaño del establecimiento, hombres y mujeres, 2019-2022. (Fuente: Microdatos de Contratos Registrados, SEPE).

casi 5 puntos porcentuales más las más grandes, es decir, las que tienen plantillas con más de 250 personas. En todo caso, las empresas con menos de 50 trabajadores son la que registran más del 50 por ciento de los contratos, porcentaje algo mayor entre los hombres que entre las mujeres. No cabe duda de que el tipo de estructura empresarial que predomina en España, con más del 90 por ciento de empresas con plantillas que están formadas por menos de 50 personas, justifica que estas empresas sean las que más contratos registran.

Ahora bien, cabe preguntarse qué tipo de contratación es la más utilizada, información que queda reflejada en el gráfico 6 y cómo explicar que también sean las empresas de menor tamaño las que más contratos indefinidos registran, sobre todo entre las mujeres, tal y como se aprecia en el gráfico 6. Esta observación obliga a seguir de cerca qué va ocurriendo con la contratación con el paso del tiempo, dado que también son las empresas de menor tamaño las que registran un número mayor de bajas de contratos indefinidos (Cebrián y Moreno, 2020). Si las empresas de menor tamaño tienen una estructura contractual más estable en el acceso al empleo (mayor flujo de entrada al empleo), que se puede ver compensada por la menor duración efectiva de sus relaciones laborales, incluso las basadas en contratos indefinidos (mayor flujo de salida desde el empleo), pudiera ocurrir que quedara finalmente inalterado el volumen global de empleo en este conjunto de empresas.

Hay que destacar que las empresas más grandes registran más contratos de interinidad en términos comparativos, hasta tal punto que la proporción es del 25 por ciento entre las mujeres, prácticamente sin diferencia entre los dos años.

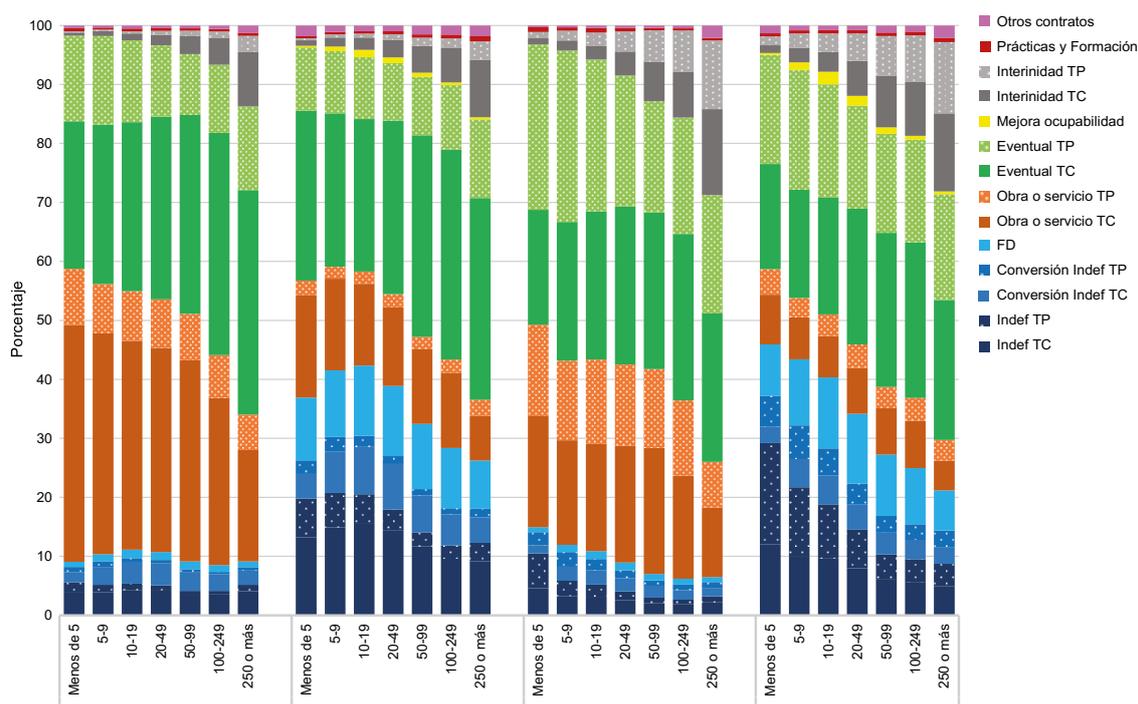


Gráfico 6. Distribución de los contratos registrados en los seis primeros meses del año según el tamaño del establecimiento y su tipología, hombres y mujeres, 2019 y 2022. (Fuente: Microdatos de Contratos Registrados, SEPE).

También se aprecia la previsible caída de los contratos por obra o servicio que hasta ahora habían ocupado un lugar predominante sobre todo en las empresas de menor tamaño. Así como se mantiene que el peso de los contratos de formación es muy pequeño, quizás algo mayor en las empresas de mayor tamaño, tal y como venía ocurriendo.

Por último, es importante subrayar el aumento adicional que ha experimentado la contratación a tiempo parcial, que ha venido creciendo en los últimos años en todas las modalidades de contratación, pero que ha ganado peso en los contratos indefinidos y de manera más pronunciada en las empresas más pequeñas y entre las mujeres en los meses analizados de 2022 lo que de nuevo afianza la necesidad de estudiar con más detalle qué está sucediendo para que esta modalidad contractual vaya ganando peso y su uso se incline mayoritariamente hacia las empresas de menor tamaño y entre las mujeres.

### 3.3. Duración prevista de la contratación registrada en el mercado de trabajo español

Ya se ha mencionado anteriormente que una característica muy importante de los contratos es su duración, que solo se puede aproximar en el caso de la información utilizada, a partir de la duración prevista en el momento del registro de los contratos, siempre y cuando ésta pueda conocerse. Porque los contratos indefinidos tienen una duración indefinida e indeterminada, siendo esta última una característica que también acompaña a las interinidades y a una parte importante de los contratos por obra o servicio que han existido hasta el momento.

La reforma de 2021 ha modificado los límites de la duración de los contratos temporales. Así, aquellos que se expliquen por circunstancias de la producción no podrán tener una duración superior a 6 meses, o 12 si así se contempla en el convenio colectivo, siempre y cuando se trate de causas ocasionales e imprevisibles. En cambio, si se trata de situaciones ocasionales y previsibles la duración máxima habrá de ser de 90 días. Las interinidades por sustitución de una persona trabajadora no tienen límite temporal si se trata una ausencia con reserva del puesto de trabajo o por reducción de jornada. Sin embargo, si la sustitución se debe a la necesidad de cubrir una ausencia por un proceso de selección o promoción, el contrato habrá de durar como máximo de 3 meses. Los contratos relacionados con la formación tendrán duraciones que rondarán entre tres meses y un máximo de dos años. Adicionalmente, hay que tener en cuenta que se reduce el umbral para la concatenación de contratos que pasa a ser de 18 meses en un periodo total de 24 meses. En caso de que dicho umbral se superara, la persona trabajadora será considerada indefinida.

En el gráfico 7 se recoge únicamente la duración prevista en el caso de los contratos temporales en los que así queda registrada, por lo que se han retirado aquellos con duraciones indeterminadas, diferenciando por año de registro y entre hombres y mujeres. Puede observarse que el peso de los contratos sin duración prevista se ha reducido (medido por lo que falta hasta llegar al 100 por cien), resultado seguro de la desaparición de la contratación por obra o servicio, así como la importancia de las interinidades. Por otro lado, llama la atención que se mantenga el peso de la contratación de muy corta duración (1 día), situado por encima del 15 por ciento en el caso de los hombres y un punto menos en



Gráfico 7. Distribución de los contratos temporales registrados en los seis primeros meses del año según la duración prevista que consta en su registro en el SEPE, hombres y mujeres, 2019 - 2022. (Fuente: Microdatos de Contratos Registrados, SEPE).

el caso de las mujeres. Es más, un 30 por ciento de los contratos tienen duraciones de una semana o menos, sin que se aprecie un cambio significativo en 2022 con respecto a 2019, solo un leve aumento. Y casi llega a ser el 50 por ciento la proporción de contratos con una duración máxima de un mes, indicando que todavía hay muchos contratos temporales de corta duración que habrán de seguir siendo analizados en el futuro con el objeto de poder seguir su comportamiento y tendencia temporal, habida cuenta que la reforma apuesta por controlar sus duraciones y limitar su uso en el tiempo. No obstante, también se observa un aumento de la proporción de contratos con duraciones más largas.

A partir de esta información y desconocer la duración efectiva poco más se puede ahondar para evaluar el impacto de la reforma en la estabilidad laboral. En el futuro será necesario analizar con más detalle la duración que efectivamente van a tener estos contratos temporales, detectando los posibles encadenamientos, así como el tiempo que efectivamente van a durar los contratos indefinidos, incluidos los fijos discontinuos. Este tipo de análisis no podrá realizarse hasta que se ponga a disposición de la investigación los datos que permitan observar la duración efectiva para poder valorar en qué medida se están respetando los límites impuestos a las duraciones, saber si se está reduciendo la concatenación de contratos temporales y si la contratación indefinida es realmente estable.

#### **4. Conclusiones**

En el año 1984 se abrió la puerta a la contratación temporal sin causa con el contrato para el fomento del empleo, y en los primeros años del siglo XXI se empezó a debatir la necesidad de equilibrar las fuerzas de las empresas y su demanda de flexibilidad con los trabajadores y su necesaria e imprescindible seguridad laboral dando paso a la conocida flexiseguridad. Desde entonces, en España se han vivido números intentos para conseguirla, lo que ha venido de la mano de cambios legislativos con consecuencias dispares que han llegado a generar importantes sesgos, como ocurrió con la reforma de 2012 que apostó por dar más poder al lado empresarial a costa de un fuerte sacrificio por parte de la población trabajadora (Escudero, 2016). La combinación de la flexibilidad para las empresas y la seguridad en el empleo para los trabajadores que requiere la flexiseguridad ha necesitado de cambios en las políticas económicas para adaptar no sólo el mercado de trabajo, sino la economía en general (Cebrián 2016). En cambio, todavía no se han terminado de producir estos cambios y la segmentación laboral entre contratos indefinidos y temporales no ha dejado de existir e incluso de extenderse, sobre todo en el sector público, lo que explica que todavía hoy se siga poniendo énfasis en la reducción de las asimetrías existentes entre los diferentes tipos de empleos, considerados unos peores y otros mejores, diferenciándolos única y exclusivamente por el tipo de contrato en el que se basa la relación laboral. Esta segmentación ha abonado la precariedad laboral incrementando el peso de los empleos inestables y precarios generando mayor nivel de desigualdad laboral.

Pero el problema de la temporalidad no se deriva exclusivamente de la forma jurídica del contrato, sino que la existencia de puestos de trabajo inherentemente

inestables hace pensar que el problema de la “temporalidad empírica” pueda mantenerse si en nuestra economía siguen apareciendo puestos de trabajo de corta duración. Además, la inseguridad en el empleo es un factor determinante de precariedad que puede ir más allá de la modalidad de contrato que se tenga. Existen relaciones laborales inestables por la falta de ajuste entre el trabajador y el puesto de trabajo y por las propias características del puesto de trabajo. Por lo tanto, el problema de la segmentación del mercado de trabajo debe debatirse más allá de las modalidades de contratación. Porque tener contratos es importante, pero es imprescindible que haya calidad además de cantidad.

La reforma de 2021 ha incorporado medidas que restringen sin duda la temporalidad y luchan contra la temporalidad injustificada y contra la dualidad del mercado de trabajo de un modo mucho más decidido a como se había hecho hasta ahora. A pesar del escaso recorrido de los cambios introducidos se ha puesto de manifiesto en este análisis que los resultados del mercado de trabajo avanzan por el buen camino hacia el objetivo de lograr incrementar la estabilidad laboral, algo en lo que prácticamente fallaron las reformas que la precedieron.

El aumento de la contratación indefinida es digno de mención, el que haya pasado de representar menos del 10 por ciento de la contratación, a más del 30 por ciento, es un dato que hay que ensalzar, aunque todavía no es posible estimar qué va a pasar con la duración de los contratos, porque el peso de la contratación de muy corta duración ahí sigue, con casi un 50 por ciento de contratos temporales que duran un mes o menos, a pesar del encarecimiento que han sufrido sus costes.

No obstante, hay que mantener la vigilancia para garantizar el cumplimiento de la legalidad existente, poniendo para ello los medios administrativos y judiciales necesarios para perseguir el uso fraudulento de la contratación.

Por último, enfatizar la necesidad de realizar análisis futuros que se adentren en el papel que está jugando la contratación a tiempo parcial porque se sabe que el empleo a tiempo parcial en España es mayoritariamente involuntario y su peso en la contratación registrada tras la reforma ha aumentado notablemente, sobre todo entre la contratación indefinida de mujeres. Esta tendencia a reducir la duración de las jornadas laborales ha de ser vigilada para que no se estén produciendo usos flexibles de las horas de trabajo que escondan algún patrón de comportamiento que vaya más allá de los efectos previstos por la reforma.

## 5. Referencias

Álvarez, C., Cebrián, I., Cueto, B., Davia, M. A, Legazpe, N. y Moreno, G. (2021), Crisis sanitaria y cambios en el mercado de trabajo de España y Euskadi: situaciones transitorias y riesgos de desactivación laboral en 2020, en *Ekonomiaz*, nº 100 “Covid-19. Efectos socioeconómicos de la crisis sanitaria y medidas de recuperación.

- Boeri, T. and Garibaldi, P. (2007): Two Tier Reforms of Employment Protection: a Honeymoon Effect?, *The Economic Journal*, Volume 117, Issue 521, June 2007, Pages F357-F385 .
- Cebrián, I. (2016): *Precarización y empobrecimiento de la población trabajadora en España*. Editorial Universidad de Alcalá, Obras colectivas. Humanidades, 56. ISBN: 978-84-16978-02-1.
- Cebrián, I.; Moreno, G. (2012), El debate sobre la temporalidad contractual, la temporalidad empírica y la duración de los contratos. *Gaceta sindical: reflexión y debate*, ISSN 1889-4135, N.º. 19, págs. 91-112.
- Cebrián, I.; Moreno, G. (2020), Análisis de las transiciones al empleo indefinido. Editorial: Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social. ISBN: 9788484175438
- Cebrián, I.; Moreno, G. y Toharia, L. (2011): “La Estabilidad Laboral y los Programas de Fomento de la Contratación Indefinida”, *Revista de Hacienda Pública*, n.º 198: pp. (103-127)
- Comisión de expertos para el diálogo social (2005) “Más y mejor empleo en un nuevo escenario socioeconómico: por una flexibilidad y seguridad laborales efectivas”.
- Del Pozo, A. (2016): “ De la dualidad a la precariedad generalizada en Cebrián (2016), págs. 375-392.
- Dolado, J. J. y Felgueroso, F. (coord.) (2010): *Propuestas para la reactivación económica en España*. Madrid: FEDEA
- Doménech, R. (2022): La reforma laboral de 2021: una evaluación preliminar, *Cuadernos de Información Económica*, N.º 287 (marzo-abril 2022).
- Garrido L.(1997) “Apuntes generacionales para la reforma del mercado de trabajo” en *Unión Europea y Estado del bienestar* de Luis Moreno editor, págs.. 301- 332. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid.
- González A. (2016): Origen y consecuencias de la precariedad laboral como generador de pobreza y desigualdad en España, en Cebrián (2016), págs. 277-302.
- Toharia, L. (2002) El modelo español de contratación temporal, *Temas Laborales* N.º 64/2002. Pgs. 117-139.
- Toharia, L. (dir), (2005) *El problema de la temporalidad en España: Un diagnóstico*, Colección Economía y Sociología del Trabajo Madrid, 2005.
- Toharia, L. y Malo, M.A. (2009): “¿Qué se puede esperar de las reformas del mercado de trabajo?” en Gómez, V. (editor) *La reforma laboral en España*, Fundación Ortega y Gasset, Madrid, págs. 121-156.