

Las reformas laborales españolas: efectos sobre el mercado de trabajo

pp. 26-43

VANESSA MARÍA SUÁREZ PORTO*

MARÍA MONTSERRAT CRUZ GONZÁLEZ**

FRANCISCO JAVIER SÁNCHEZ SELLERO***

* Doctora en Análisis Económico y Estrategia Empresarial. Universidad de Vigo, Vigo, España. E-mail: vsuarez@uvigo.es. ORCID: 0000-0002-1174-9274. Google Scholar: <https://scholar.google.es/citations?hl=es&user=ltgUUN8AAAAJ>. Scopus Author ID: <https://www.scopus.com/authid/detail.uri?authorId=56072625300>.

** Doctora en Administración y Dirección de Empresas. Universidad de Vigo, Vigo, España. E-mail: mcruz@uvigo.es. ORCID: 0000-0001-5803-2863. Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?user=lzDNGWkAAAAJ&hl=es&oi=ao>.

*** Doctor en Administración y Dirección de Empresas. Universidad de Vigo, Vigo, España. E-mail: javiss@uvigo.es. ORCID: 0000-0003-2190-6891. Google Scholar: <https://scholar.google.es/citations?user=hCLxqQsAAAAJ&hl=es>.

COMO CITAR ESTE ARTÍCULO**How to cite this article:**

Suárez, V.M., Cruz, M.M. y Sánchez, F.J. (2023). Las reformas laborales españolas: efectos sobre el mercado de trabajo. *Revista Perspectiva Empresarial*, 10(1), 26-43.

Recibido: 31 de diciembre de 2022

Aceptado: 28 de abril de 2023

RESUMEN **Objetivo.** Analizar los efectos sobre el mercado de trabajo español de las reformas laborales propuestas para solventar las crisis económicas de 2008 y 2020. **Metodología.** La metodología empleada consistió en un resumen sintético inicial de los objetivos de las políticas de rentas y reformas laborales de la democracia, relacionado con la evolución posterior objetiva de las tasas de desempleo, productividad y contratación; a lo anterior, se incorporó el análisis crítico referido en artículos de impacto. **Resultados.** Se constató una actitud proactiva no estratégica de los diferentes gobiernos (en ocasiones sin acuerdo social), así como cierta reducción de derechos laborales y una creciente flexibilidad del mercado. **Conclusiones.** A partir de los resultados del análisis de las reformas de 2010, 2012 y 2022 se concluye que todas han tenido éxitos relativos y efectos coyunturales sin incidencia real sobre recurrentes desequilibrios estructurales, así como un carácter procíclico del mercado laboral.

PALABRAS CLAVE política laboral, reforma laboral, mercado de trabajo, crisis económica, negociación colectiva.

Spanish labor reforms: Effects on the labor market

ABSTRACT **Objective.** To analyze the effects of the labor reforms proposed to address the 2008 and 2020 economic crises on the Spanish labor market. **Methodology.** The methodology consisted of an initial synthesis of the goals of democratic income policies and labor reforms and their relationship with the subsequent objective evolution of unemployment, productivity, and hiring rates. This was complemented by a critical analysis of high-impact papers. **Results.** A non-strategic proactive attitude among the various administrations was observed (occasionally lacking social consensus), as well as reduced labor rights and increased market flexibility. **Conclusions.** Based on the results of the analysis of the 2010, 2012, and 2022 reforms, it can be inferred that these reforms have had relative degrees of effectiveness and have yielded short-term effects without significantly addressing persistent structural imbalances, as well as a procyclical nature of the labor market.

KEY WORDS Labor policy, Labor reform, Labor market, Economic crisis, Collective bargaining.

Reformas trabalhistas espanholas: efeitos no mercado de trabalho

RESUMO **Objetivo.** Analisar os efeitos no mercado de trabalho espanhol das reformas laborais propostas para resolver as crises económicas de 2008 e 2020. **Metodologia.** A metodologia utilizada consistiu num resumo inicial sintético dos objetivos das políticas de rendimentos e das reformas laborais da democracia, relacionados com a subsequente evolução objetiva do desemprego, da produtividade e das taxas de contratação; ao exposto, foi incorporada a análise crítica referida em artigos de impacto. **Resultados.** Observou-se uma atitude proativa não estratégica dos diferentes governos (por vezes sem acordo social), bem como uma certa redução dos direitos laborais e uma crescente flexibilidade do mercado. **Conclusões.** Com base nos resultados da análise das reformas de 2010, 2012 e 2022, conclui-se que todas tiveram sucessos relativos e efeitos temporários sem impacto real nos desequilíbrios estruturais recorrentes, bem como numa natureza pró-cíclica do mercado de trabalho.

PALAVRAS CHAVE política trabalhista, reforma trabalhista, mercado de trabalho, crise económica, negociação coletiva.

Introducción

España es un país que ha demostrado tener un mercado laboral complejo, poco flexible y muy inestable, sujeto a las oscilaciones de la situación económica imperante. Esto ha hecho que se vivan momentos de gran bonanza, pero también situaciones económico-sociales realmente dramáticas con niveles de desempleo no convencionales para países industrializados tal como ha sido el caso de la crisis económica de 2008 o la más reciente crisis sanitaria de 2019-2020. De hecho, las dificultades de España se atribuyen en muchos casos al modelo productivo que posee y que influye decididamente sobre su mercado de trabajo (Myro, 2011).

Los gobiernos nacionales, desde su situación de gestores y administradores sociales, han intervenido en los cambios realizados a nivel laboral. Para ello han utilizado como herramientas principales el análisis de la situación real a nivel laboral que vive el país, la valoración de los problemas que se producen a nivel económico y el patrón de comportamiento de los agentes sociales que participan en este mercado de trabajo, realizando una previsión lo más realista posible de sus actuaciones a largo plazo con el fin de poder implementar medidas que sean viables y eficaces para corregir situaciones negativas de empleo o potenciar la actividad laboral.

Una de las herramientas más utilizadas son las reformas laborales, las cuales han intentado dar una respuesta estatal a la situación del mercado laboral nacional cuyo comportamiento demuestra que es un mercado de trabajo fragmentado con una elevada dualidad y una escasa flexibilidad tanto interna como externa; por ello el tipo de reforma laboral que se necesita ha de fomentar el empleo estable, pero también el crecimiento y la mejora de la competitividad.

En España se han realizado reformas del mercado laboral desde 1977, siendo la última reforma la aprobada en diciembre de 2021; su objetivo principal fue corregir las situaciones negativas que sobre el empleo, la productividad y el propio funcionamiento del mercado de trabajo existían en el país.

Así pues, con la intencionalidad de contextualizar el objetivo central del trabajo (el cual es el análisis de las reformas laborales posteriores a las crisis de 2008 y 2020 en España), se dedicará un primer apartado al estudio genérico de los objetivos y efectos sobre el mercado de las diferentes políticas de rentas y reformas laborales de la democracia. De modo que la segunda parte del trabajo se centrará en el estudio crítico de los objetivos propuestos y sus resultados, así como los efectos reales sobre el mercado de las reformas de 2010, 2012 y 2022. Finalmente se presentan las respectivas conclusiones.

Discusión y análisis de las políticas de rentas y las reformas laborales españolas: análisis de sus efectos

En el mercado de trabajo español, el gobierno en el poder ha intervenido de forma activa a partir de la democracia a través de diferentes reformas sociales y laborales para mejorar la situación de los trabajadores nacionales. En 1977, momento en el que se da a nivel internacional una situación de crisis —en este caso derivada del sector energético— se pone en marcha el “Plan Urgente de Medidas Económicas” con el que se pretendía hacer frente a la situación de alta inflación y desempleo, se buscaba la moderación salarial y se intentaba contener el desempleo y el déficit exterior (Cuadrado y Villena, 1977).

Es a partir de ese año que se comienza a valorar la puesta en marcha de una reforma laboral, al finalizar las políticas de rentas acordadas en “Los Pactos de la Moncloa”. De igual manera entre 1979 y 1984 se firmarían dos acuerdos interconfederales, a saber: uno básico, que puso las bases del Estatuto de los Trabajadores; otro marco, que puso las bases para la ley de libertad sindical; además de acuerdos laborales y sociales que no llegarían a ser una reforma laboral en sí misma. Tras este primer intento de gestión laboral se instrumentaron cinco acuerdos que recogen la filosofía de las políticas de rentas (tabla 1) que se pusieron en marcha con el fin de recuperar los beneficios empresariales.

Tabla 1. Políticas de rentas

Año	Tipo de acuerdo	Objetivos
1977	Pactos de la Moncloa	Regula y reconoce la asociación sindical y el derecho a la huelga.
1980	Acuerdo Marco Interconfederal	Se edita el Estatuto de los Trabajadores ¹ , regulándose las condiciones de trabajo y las relaciones laborales acordes con la Constitución Española de 1978. Pacta la moderación salarial y la jornada parcial.
1981	Acuerdo Nacional de Empleo	Protocolo sobre el empleo que perseguía mayor eficacia en la negociación colectiva. Puesta en marcha de políticas de creación de empleo.
1983	Acuerdo Interconfederal	Modificaciones en la negociación colectiva, nueva jornada laboral y descanso obligatorio anual de 30 días. Moderación salarial con el fin de contención de la inflación.
1984	Acuerdo Económico y Social	Incentivar el empleo. Se comienza con la contratación temporal. Se quiebra el principio de causalidad del Estatuto de los Trabajadores.

Fuente: elaboración propia por parte de los autores.

Uno de los objetivos principales de las intervenciones gubernamentales, respecto al mercado laboral, fue la moderación salarial. Su fin era reducir la inflación, que en 1977 era del 26,4 %. Tras la aplicación de la reducción salarial de hasta 9 puntos, en 1985, se consiguió reducir la inflación al 8,6 %².

Sin embargo tras la aplicación de las políticas de rentas en España, de actuación directa, que afectan por igual a empresas y trabajadores, se opta por una reforma laboral como instrumento intervencionista sobre el mercado laboral tanto en la mejora de la contratación como en la

contención salarial debido a que los resultados son indirectos derivados de modificaciones en las estructuras salariales, en los costes de despido o modificación de las contrataciones, lo que influye en la determinación de los costes salariales; así las cosas, una reforma laboral va más allá que las políticas de rentas dado que afectan a la legislación laboral y a las relaciones laborales (Ferreiro, 2003).

La aparición de la reforma laboral frente a los pactos derivados de las políticas de rentas viene inducida por una serie de causas previas como son una alta rigidez del mercado laboral³, un elevado desempleo y sobre todo la necesidad de alcanzar

¹ El Estatuto de los Trabajadores se podría considerar como la primera reforma laboral, ya que en este se enuncian las primeras conceptualizaciones sobre las relaciones empresa-trabajador dentro del ámbito del mercado laboral. Era la primera vez que se reglamentaba la contratación temporal, pero solo en puestos no consolidables y en condiciones excepcionales, se reduce la indemnización por despido improcedente, se habla de la negociación colectiva como modelo basado en la autonomía entre partes, se suprime la autorización administrativa y se establecen las reglas de representación de los trabajadores.

² Las tasas de inflación están calculadas a partir del índice de precios al consumo —IPC—.

³ En los 80 no existían en el país sindicatos clave tan solo sindicatos de tipo vertical, por ello la negociación colectiva estaba limitada y condicionada esencialmente por el ejecutivo en el poder; la contratación temporal era muy baja y el despido por causas objetivas apenas se podía utilizar, por lo que la dificultad para adaptar las plantillas a la situación económica del país en un momento dado era elevada, esto llevaba a las empresas a tener problemas de tipo laboral-contractual y de rentabilidad.

el consenso entre agentes sociales y gobierno. Así, a partir de 1984 se suceden en España una serie de reformas laborales con el fin de mejorar las

dificultades observadas en el mercado de trabajo; estas con más o menos éxito, y no siempre en consenso con los agentes sociales (tabla 2).

Tabla 2. Las reformas laborales en España

Reformas laborales	Efectos
1984 (Ley 32/1984 de 2 de agosto).	Aumento de la contratación temporal y reducción de la contratación indefinida. Contrato temporal de fomento de empleo, aumenta un 150 %. No se consigue reducir la tasa de paro → en 1984 era de 20,6 % y en 1993 se incrementa hasta el 22,7 %.
1994 (Ley 10/1994 de 19 de mayo). Reforma del Estatuto de los Trabajadores.	No se consigue reducir la temporalidad. Se incrementa incluso en un 7 %. Se reduce levemente la tasa de paro → en 1994 era del 24,20 % y en 1996 se reduce hasta el 20,8 %. Se desarrollaron más los puntos a tratar en la negociación colectiva. Se moderó el crecimiento salarial → en 1994 era del 6,8 %, mientras que en 1996 se redujo hasta el 3,8 %.
1997 (Ley 63/1997 de 26 de diciembre).	Redujo la temporalidad, sobre todo en el sector privado. Redujo el coste laboral → al reducir la indemnización por despido improcedente. Se frena el crecimiento de la contratación temporal, aunque sigue siendo elevada. Aparece un nuevo contrato indefinido → contrato para el fomento de la contratación indefinida a menor coste de despido improcedente. Se reduce la tasa de paro → en 1997 era de 20,8 % y se pasa a una tasa del 14,1 % en el 2000. La negociación colectiva no mejora → alta debilidad sindical.
2001 (Ley 12/2001 de 9 de julio).	Aumentó la contratación indefinida por encima de la temporal. Redujo la tasa de paro → en 2001 la tasa de paro era del 10,8 %, pasando a ser del 8,5 % en 2006.
2006 (Ley 43/2006 de 29 de diciembre)..	Reforma de medidas coyunturales. Se generaliza el contrato de fomento de la contratación indefinida a otros colectivos → no tiene mejores resultados que el contrato ordinario indefinido. Se reduce la contratación temporal, pero no lo suficiente para disminuir la dualidad. Las bonificaciones pasan de ser porcentuales a tanto alzado → influyó positivamente en la reducción de la temporalidad.
2010 (Real Decreto-Ley de 10/2010 de 16 de junio, medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo).	Incrementó la posibilidad de la contratación indefinida a través de medidas propias de fomento del empleo, ampliándose a colectivos más vulnerables desde el punto de vista laboral. La contratación temporal se limita en el tiempo, no siendo superior a una concatenación de contratos por obra y servicio de más de tres años. Intento de flexibilizar la relación contractual del empleado con la empresa mediante modificaciones salariales fuera de convenio, horarios, movilidad geográfica → el resultado es confuso y parece más una vía de alteración del convenio colectivo.

Reformas laborales	Efectos
2012 (Ley 3 de julio de 2012, medidas urgentes para la reforma laboral del mercado).	<p>Precarización del empleo y devaluación de salarios. La economía se volvió menos dinámica y productiva. La contratación femenina incrementó su temporalidad.</p> <p>Introdujo medidas de importancia como el fomento del empleo juvenil o la regulación del teletrabajo.</p> <p>Entre sus novedades estaban la posibilidad de capitalizar las prestaciones por desempleo o la compatibilidad entre prestación de desempleo y sueldo. Desaparecen las categorías profesionales y aparecen los grupos profesionales y su pacto entre trabajador y empresa.</p>
2022 (Real Decreto-Ley 32/2021 de 28 de diciembre, medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo).	<p>Estabilidad laboral y creación de puestos de trabajo. Incremento de la contratación indefinida y limitación de la contratación temporal.</p> <p>Desaparecen los contratos interinidad. Potenciación de los contratos fijos-discontinuos. Inserción laboral de los estudiantes en el mercado laboral: contratos formativos, en prácticas y dual. Modificación de los convenios colectivos de empresa, los cuales irán en la línea de los convenios sectoriales. Endurecimiento de la penalización por incumplimiento empresarial. ERTE → reducción de jornada antes que suspensión, no horas extraordinarias ni externalización de la actividad laboral empresarial.</p>

Fuente: elaboración propia por parte de los autores.

En 1984 se aprueba la primera reforma laboral en España en la que se optó por la búsqueda de la flexibilidad externa mediante la estimulación del empleo con contratos temporales (Pérez, 1999; Ferreiro, 2003). Lo que se pretendía era que a través de una demanda de trabajo más elástica se crease empleo, pues la tasa de desempleo alcanzaba el 20,6%; tras la aplicación de la nueva reglamentación se reduciría en 1991 hasta el 16,3 %, objetivo que se materializó positiva y negativamente dado que se aumentó la temporalidad en un 32,3 % en ese mismo año. El inconveniente surgiría cuando al incentivar el empleo con la contratación temporal esta se incrementó, extendiéndose incluso a puestos de trabajo que no eran de duración determinada, por lo que se rompió el principio de causalidad del Estatuto de los Trabajadores aprobado en 1980. En 1993 la temporalidad se incrementó enormemente, de modo que el 65 % de los contratos que se realizaron durante ese año fueron de duración determinada (Gómez, Contreras y Gracia, 2008), llegando a crecer hasta en un 73 % entre 1985 y 1993; así, más del 30 % de los asalariados eran

temporales y la dualidad laboral del mercado de trabajo español se hizo patente (Conde, Felgueroso y García, 2010); a ello se une una consecuencia inmediata, esto es, el incremento del gasto público para la cobertura por desempleo derivada de la finalización de contratos de duración determinada.

Debido a los problemas que surgieron de la aplicación de la reforma de 1984 fue necesaria la promulgación en 1992 de la “Ley de Medidas Urgentes sobre Fomento del Empleo y Protección del Desempleo” (Bentolilla and Dolado, 1994). En esta nueva reforma el fundamento principal era reducir la prestación por desempleo e incrementar la dificultad de acceso a la misma, lo que desincentivaría la contratación temporal frente a la indefinida y la limitaría solo a cuatro años; con estas medidas se pretendía reducir el déficit público a través de una disminución del presupuesto aplicado a las percepciones que recibían aquellos recursos humanos que quedaban desempleados y se ejercía un control sobre la contratación temporal en las empresas.

Pero la mayor flexibilidad obtenida por la contratación temporal, que facilitaba una demanda de trabajo más elástica —combinada con la caída del crecimiento económico de 1990 y subsiguiente recesión entre 1991-1993 que vivió España—, tuvo como consecuencia que el mercado de trabajo se viese afectado negativamente; de ahí que la mayoría del empleo creado en el crecimiento económico se destruiría. Se mejoró la contratación pero no el incremento de la extinción de contratos, lo que finalmente redundó en un incremento del nivel de desempleo al pasar en 1993 a una tasa del 22,7 %.

Cuando el volumen de la contratación temporal es alto, el ajuste del mercado recae sobre este tipo de contratación y no sobre otros factores como la jornada o las condiciones de trabajo, los cuales son más válidos para manejar modificaciones en la continuidad laboral. De hecho, si la contratación es esencialmente indefinida o fija, no existe flexibilidad interna y las empresas se encuentran en una situación dificultosa para adaptar sus plantillas a un tamaño que pueda mantener el empleo en la recesión; de ahí el incremento de despidos, con el correspondiente incremento de su tasa de desempleo. El objetivo final es alcanzar un equilibrio en el mercado laboral-empresarial, por ello la necesidad de introducir modificaciones nuevamente.

Esta situación de recesión vivida por las empresas españolas hizo que el gobierno socialista —en el poder— realizase una serie de modificaciones a la reforma laboral previa, pero sin participación sindical; esto fue muy criticado y, en algunos casos, llevó a aprobaciones unilaterales sin negociación colectiva. Así, en 1994, se firmó una nueva reforma laboral. Esta sería la más importante en España hasta el momento. Pues tenía el fin de adaptar la situación de las empresas a la situación del mercado de trabajo al buscar una adaptación salarial, al interrelacionar la productividad con la contratación y recurrir a la moderación salarial para reducir la inflación. A partir de aquí también se modificaría el Estatuto de los Trabajadores, dando lugar al texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores en 1995.

Así, esta reforma recogería: (i) derogación de la contratación temporal como medida de fomento de empleo (salvo en casos excepcionales tales como parados de larga duración, mayores

de 45 años y minusválidos); (ii) supresión de las bonificaciones de las cuotas a la seguridad social para esta contratación de duración determinada con el fin de incentivar la contratación indefinida, recogiendo nuevamente el principio de causalidad que regiría el nuevo texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores; (iii) autorización de agencias de colocación privadas y se regulan las empresas de trabajo temporal; (iv) modificación de la negociación colectiva al ampliar sus competencias y favorecer su descentralización. Se tiende a una mayor flexibilidad tanto en las relaciones laborales no reguladas por disposiciones legales como en las reguladas por negociación colectiva. Se definen dentro del marco de los convenios colectivos dos nuevos conceptos, surgidos de la crisis, con claros efectos sobre los costes laborales empresariales: la “cláusula de descuelgue” y la “ultraactividad del convenio vencido”; el primero se refiere al permiso concedido a la empresa para no seguir las normas de remuneración del convenio colectivo de ámbito superior, si la empresa se encuentra en una situación económica precaria y el segundo se refiere a la negociación del convenio colectivo desde cero tanto en las condiciones laborales como salariales en situaciones económicas complicadas.

Esta reforma laboral —aun siendo de las más importantes y relevantes a nivel nacional— no tuvo éxito esencialmente porque los representantes sindicales se opusieron debido a que objetivos que planteaba la reforma de 1994 ya estaban fundamentados, sobre todo en la negociación colectiva, por lo que no se les consideró expresamente; por tanto, los agentes sociales no apoyaron dicha reforma.

En 1997 se produce un cambio en el ejecutivo que gobernaba España y se pone en marcha una nueva reforma laboral, la cual pretendía responder a una etapa de crecimiento económico; para ello se demanda una mano de obra más cualificada, estimulando principalmente la contratación indefinida, objetivo fracasado en las dos reformas anteriores. El fin es retomar el principio de causalidad y reducir la dualidad del mercado laboral español. Se define el nuevo contrato indefinido de fomento de empleo. Como objetivo fundamental se tiene la mejora de la competitividad y como consecuencia inmediata el incremento de la demanda de los hogares, muy mermada tras la crisis y la inestabilidad en el empleo. Con esta reforma

se consigue finalmente un aumento del empleo indefinido, aunque solo de un 2 % (se pasó de un total de 5'542100 de contratos indefinidos en 1998 a 6'858400 en 2001); esto implicó un alto gasto en políticas activas de empleo, por lo que se gastó hasta el 0,32 % del PIB; lo anterior, superaba en 2,5 puntos al gasto realizado en los países de la Unión Europea. Además se produjo un claro efecto positivo sobre el desempleo, pues este continuó cayendo hasta alcanzar un 10,5 % de tasa de paro en 2001.

Esta modificó la negociación colectiva, punto controvertido de la reforma de 1994 —pues no contaría con los interlocutores sociales—. Aquí, ese error sería corregido. Ya que si los acuerdos laborales no se toman por negociación colectiva sino que se realizan vía legislativa o por autoridad administrativa, lo habitual es una desestabilización de las relaciones laborales y una merma de la confianza en los agentes sociales (Gernigon, Otero and Guido, 2000).

De estos acuerdos y modificaciones en la negociación colectiva, desaparecen las “Ordenanzas y Reglamentaciones de Trabajo” y aparecen los actuales “Convenios Colectivos”. La negociación colectiva se convertirá en un acuerdo entre representantes de los trabajadores y los empleadores, sin interferencia del gobierno; así, se racionaliza la estructura de la negociación colectiva a través del “Acuerdo de Cobertura de Vacíos” y el “Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva” (Pérez, 1999, 2009; Ferreiro, 2003; Gómez, Contreras y Gracia, 2008).

En 2001, el gobierno popular pone en marcha la cuarta reforma laboral en España. Una reforma impuesta por el ejecutivo sin apoyo de los agentes sociales. Se quiere seguir en la senda del aumento de la contratación indefinida con el fin de reducir la rotación de los trabajadores y aumentar la calidad de su trabajo. Fue una reforma continuista que consiguió potenciar los efectos de la reforma de 1997 puesto que siguió fomentando el empleo estable a través de nuevas medidas sobre el abaratamiento del despido, por ejemplo: la anulación de los salarios de tramitación en el caso de despidos improcedentes o la determinación de

una indemnización de ocho días por año para la remisión de los contratos temporales. En el tipo de contrato formativo o de contratos temporales menores a tres años la obligación de pago de indemnización desaparece, lo que abarataría el coste de despido de los contratos temporales, ahorro empresarial que se vio incrementado con los descuentos en los pagos por aportaciones a las cuotas de la seguridad social. Estas medidas se llevaron a cabo para fomentar el empleo de calidad y reducir nuevamente el nivel de desempleo; el análisis posterior de 2005, arrojaría un descenso de hasta el 9,2 % en la tasa de desempleo.

En 2006, ahora sí, mediante acuerdo de los interlocutores sociales y con aprobación del Parlamento se pone en marcha la quinta reforma laboral cuyos objetivos se fundamentan en la mejora y el crecimiento del empleo y la reducción de la contratación temporal, la cual todavía forma parte de las políticas laborales nacionales; pero, al igual que las reformas anteriores, no se consiguió reducir sustancialmente la contratación temporal. En esta reforma se deseaba obtener un tipo de contratación más eficiente y eliminar la concatenación de contratos temporales cuando el empleado acumule más de 24 meses de contratos temporales en la misma empresa, durante un período de 30 meses, de modo que la posibilidad de una contratación indefinida ahora se consiga de forma automática.

Esta reforma incluiría otras medidas como la posible sanción a través de la negociación colectiva del empresario que de forma reiterada contrate a diferentes personas para un mismo puesto de trabajo, de manera que se producía un encadenamiento sucesivo de contratos temporales mediante una rotación abusiva de recursos humanos. Se prioriza el contrato de fomento de la contratación indefinida, ampliándolo a varios tipos de trabajadores⁴ que no se habían considerado en la reforma anterior (Gorelli, 2006).

Con esta reforma no se consiguió mejorar la contratación indefinida en las cantidades deseadas, a pesar de proponer medidas de contratación para grupos de difícil incorporación al mercado laboral. De hecho, las empresas continuaron con

⁴ Se amplía la contratación indefinida mediante bonificaciones a tanto alzado y porcentuales para mujeres, para mayores de 45 años, para jóvenes y para desempleados de larga duración.

una contratación indefinida ordinaria debido a que la nueva contratación para el fomento del empleo indefinido apenas se diferenciaba de la ordinaria en cuestiones tan importantes como eran el coste del despido; esto produjo el grave inconveniente de que el coste de extinción del contrato fuese similar a la bonificación recibida en el caso del contrato de fomento de contratación indefinida, lo que tuvo como consecuencia la extinción de la gran mayoría de los contratos de esa categoría⁵. Desde la reforma de 2001 y hasta el 2005, los contratos indefinidos aumentaron un 15,5 % y los temporales un 18 %; lo anterior, representaba un 35 % del total de la contratación existente (Kluger, Jimeno and Herranz, 2003; Conde, Felgueroso y García, 2010).

Uno de los objetivos alcanzados con esta reforma fue la reducción de la tasa de temporalidad derivada esencialmente de la propuesta de bonificaciones a tanto alzado, la cual permitía contrataciones de personal con menor salario; no obstante, no se pudo reducir la dualidad del mercado laboral debido a que los contratos indefinidos solo se realizaron mientras estuvieron en vigor las medidas de fomento y una vez finalizadas estas, dicha contratación desapareció completamente. Incluso en este período se produjo una situación anómala en el comportamiento laboral empresarial, la existencia de “empresas perseguidoras de subvenciones y bonificaciones laborales”; con esto se comprobó que las empresas con mayor rotación eran las que más abusaban de las políticas de bonificación, transformándolas en ineficientes.

En 2008 España sufre —al igual que el resto de los países europeos— una fuerte crisis financiera que revierte de forma muy negativa en su mercado laboral, ya de por sí débil, lo que elevó las cifras de desempleo del 8,7 % (en 2007) al 18,1 % en apenas dos años. Esta crisis, que afectó al empleo nacional, precisó de la puesta en marcha de una serie de medidas que incidieran positivamente sobre las políticas de empleo tanto en la regulación y reforma del mercado laboral como en las políticas activas y pasivas de este.

Si el 2008 y los años siguientes fueron difíciles para el mercado laboral, el 2020 fue uno de los peores momentos recordados por el mercado de trabajo español; la fuerte crisis sanitaria —que derivó en una crisis económica todavía mayor que la de 2008— desestabilizó más el mercado laboral nacional, sobre todo en sectores en los que la actividad tuvo que paralizarse completamente tal como fue el caso del sector turístico (estratégico para la economía española). La incertidumbre laboral se incrementó enormemente en este período tanto por parte de los trabajadores como de las propias empresas debido al carácter excepcional de la situación. Fue un momento de modificación de la forma de trabajo, pero también de aplicación de medidas que permitieran recuperar —una vez superada la pandemia— el equilibrio laboral.

Ante una situación sin precedentes, el gobierno socialista puso en marcha medidas que intentaron contener muy limitadamente una situación muy negativa a nivel económico-laboral: se exoneró a las empresas del pago de cuotas de la seguridad social, del pago de salarios y de los tiempos necesarios para el cese de actividad, ya que se promulgó una situación de emergencia nacional con gravedad para la protección social.

Al no poder mantener ni el ritmo de producción ni de servicios las empresas optaron por los ERTES, que al contrario de un ERE (expediente de regulación de empleo) tenían carácter temporal, con una suspensión contractual mientras durase la situación de excepción. Así pues, la empresa debía mantener en situación de alta laboral al trabajador y pagar la cuota patronal a la seguridad social; además se debía incluir en su solicitud a la autoridad laboral la situación de “imprevisibilidad, inevitabilidad, imposibilidad y relación causal”. Mientras duró el estado de alarma se limitó la posibilidad de extinguir contratos de trabajo; de hecho, la consideración de causas de fuerza mayor por razones técnicas, económicas, organizativas y/o de producción, no fueron válidas desde un punto de vista legal.

⁵ Una posible medida para resolver este conflicto, propuesta por Conde, Felgueroso y García (2010), es realizar un historial de contrataciones y despidos de las empresas para valorar la rotación de sus recursos humanos y en su caso instrumentar así las correspondientes sanciones.

Estudio de las reformas laborales de las crisis

La crisis económica de 2008 en España implicó una difícil recuperación, pues partió de la problemática derivada del modelo productivo y de cómo este modelo afectaba al empleo y al crecimiento (Myro, 2011). Desde el 2008 la caída del empleo en España ha aumentado de manera progresiva y preocupante, ya que se llegó a tasas que sobrepasan las de cualquier país industrializado. En 2021 la tasa de desempleo llegaría al 13,4 % (porcentaje elevado con respecto a la zona euro), siendo el desempleo para menores de 25 años del 31 %; eso sí, lejos del record de 2012 que fue casi del 26 % de desempleo y más del 55,2 % para los menores de 25 años.

Con datos a octubre de 2022, la tasa de desempleo es del 12,5 %. Esta es un poco menor que la de 2021 con un total de casi tres millones de personas activas desempleadas, con una perspectiva de futuro mejor en lo que se refiere a búsqueda de empleo. A nivel nacional se posee un mercado asimétrico, de difícil control y extremadamente dependiente de las fluctuaciones económicas tal como se ha comprobado en las diversas crisis; de hecho, el mercado de trabajo español tiene una tendencia procíclica: es decir que cae mucho durante las épocas de recesión pero se recupera más que otros países de la eurozona en la etapas de crecimiento, por lo que queda por encima de la media de crecimiento (tabla 1). Así, el crecimiento para el período de recuperación de la primera crisis económica fue del 12,4 % a nivel español y del 5,8 % a nivel europeo. Esto es igual a la economía estadounidense en la que la recuperación fue superior a la zona euro con un 6,6 %; aun así, España siguió creciendo más (de la Dehesa, 2005).

Tabla 3. Análisis comparativo de la caída y crecimiento del empleo en España

Países de comparación	Caída del empleo 2008-2013	Recuperación empleo 2014-2018
España	-17,6	12,4
Alemania	2,5	4,7
Francia	-0,8	2,2
Italia	-4	4,3
	Caída del empleo 2020-2021	Recuperación del empleo 2021-2022
España	-4,7	2,3
Alemania	-2,8	0,9
Francia	-1,3	0,9
Italia	2,1	1,9

Fuente: elaboración propia por parte de los autores.

Estas cifras son acompañadas por datos que presentan una radiografía económica del país. El número de hogares en los que no existe ningún activo empleado es de 1'728400, mientras que 4'408700 hogares tienen solamente algún activo empleado; por su parte, la cifra de hogares en los que todos sus activos trabajaban a 2020 descendió a 252300; estos datos implican que más del 50 %

de los hogares españoles tienen a todos sus activos o parte de ellos desempleados.

Los diferentes gobiernos han intentado corregir la situación laboral en la que se encuentra habitualmente España en cuanto a desempleo; para ello tanto socialistas (en 2010) como populares (en 2012) intentaron llevar a cabo una reforma de este

mercado; en ambos casos, finalizó con una huelga general. De dichas huelgas generales, la del 29 de

marzo de 2012 fue considerada la más temprana de un gobierno democrático (figura 1).

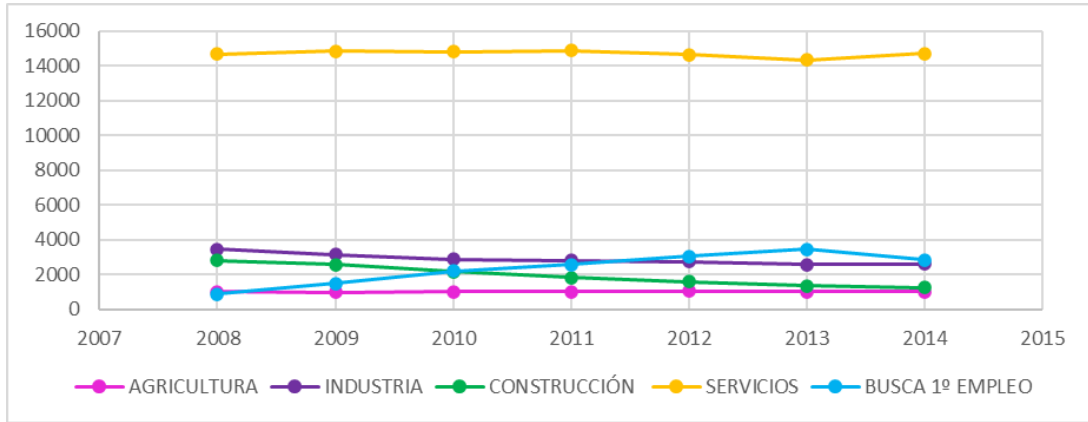


Figura 1. Evolución de la población activa tras las reformas laborales de 2008, 2010 y 2012. Fuente: elaboración propia por parte de los autores.

Con la reforma de 2010 se trataron de corregir errores ya históricos del mercado de trabajo español tales como la dualidad excesiva, la baja flexibilidad interna que la contratación generaba en las empresas, el poco o nulo resultado de la negociación colectiva y la baja cualificación que los recursos humanos nacionales poseían². El mercado de

trabajo español presentaba a finales de ese año una alta tasa de desempleo y de temporalidad, así como una productividad que —aun cuando no era baja— tenía unas expectativas de escaso crecimiento con respecto al resto de los países europeos a pesar de las amplias jornadas laborales trabajadas por los empleados españoles (figuras 2, 3).



Figura 2. Evolución de la productividad a nivel nacional. Fuente: elaboración propia por parte de los autores.

⁶ Se puede encontrar otra referencia a las necesidades de dicha reforma laboral en Anghel y De la Rica (2010) y los efectos a largo plazo en Estrada, González-Calvet y Kessler (2011).

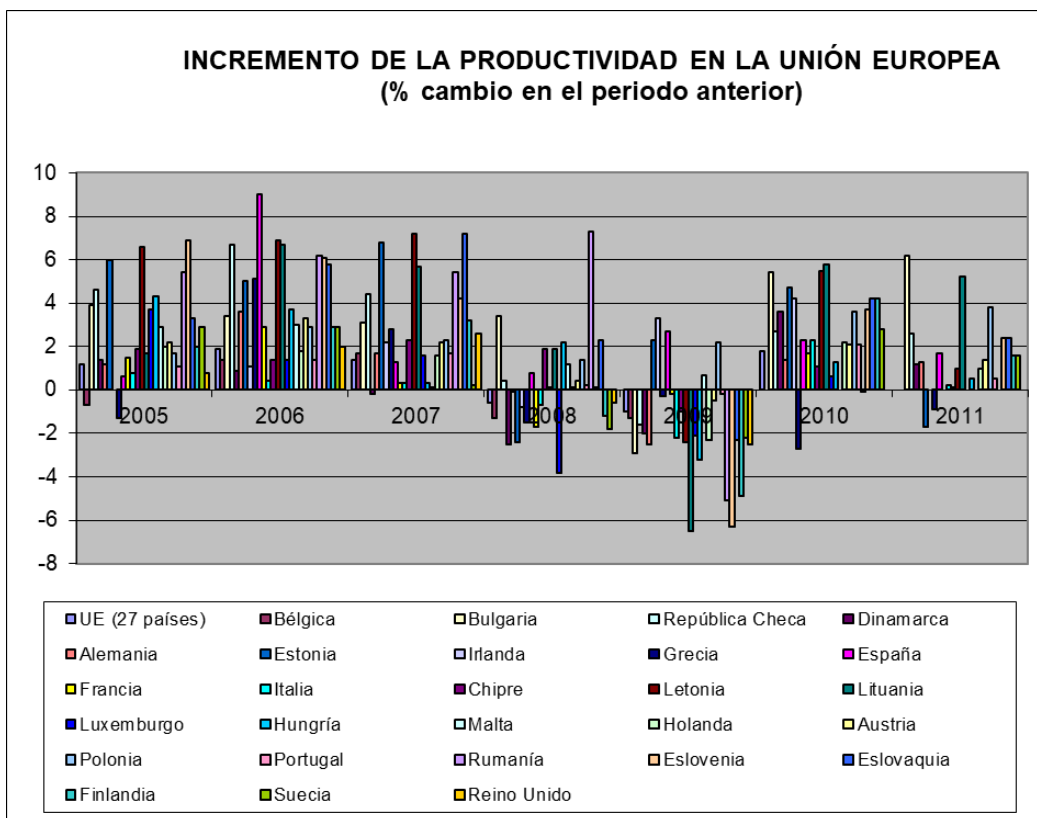


Figura 3. Productividad laboral en el marco de la Unión Europea. Fuente: elaboración propia por parte de los autores.

Esta reforma se aprobó previamente en el Congreso de los Diputados mediante la verificación del Real Decreto Ley 10/2010 de 16 de junio, aunque luego sería tramitada y aprobada con una serie de enmiendas que modificarían las condiciones laborales. Esto llevaría a la pérdida de algunos derechos laborales que se habían conquistado en las anteriores reformas (por ejemplo, Ley 35/2010 de 17 de septiembre de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo). Para la aprobación de esta reforma de 2010 existió acuerdo con los interlocutores sociales, pero la respuesta fue igualmente una huelga general el 29 de septiembre de ese mismo año.

Dicha reforma tenía como objetivo incrementar la flexibilidad del mercado laboral tanto a nivel interno como externo, pero varias medidas propuestas no estuvieron exentas de fuertes polémicas. Lo anterior, motivaría la mencionada huelga general. Entre las propuestas más controvertidas se encontraban: la aplicabilidad de

la cláusula de descuelgue; la reducción de jornada por causas objetivas; la creación de un fondo de capitalización para trabajadores en caso de despido; la regulación del posible despido por absentismo laboral y la penalización de los contratos temporales con una mayor indemnización en su extinción y una menor indemnización en los contratos indefinidos. Se reguló la creación de un fondo público de cobertura de la indemnización por despido en cualquier situación, salvo despidos disciplinarios, cuando antes solamente se realizaba el copago en casos de insolvencia o quiebra del empresario. Fue considerada una reforma que pretendía facilitar los despidos para empresas con pérdidas, con la polémica calificación de “actuales o previstas”.

Junto con las medidas anteriores, esta reforma también pretendía buscar una manera de reorganizar la contratación al mejorar la intermediación; para ello se autorizó las agencias de colocación privadas y se modificó la normativa que atendía a las ETTs (empresas de trabajo temporal);

de forma que podrían participar en sectores en los que antes no podían contratar tales como la construcción y actividades de riesgo.

A pesar de esta reforma realizada en 2010, España siguió presentando un panorama laboral no muy halagüeño (figuras 4, 5). Con base en ello el gobierno popular comenzó a realizar una serie de cambios entre los que se encontraba aprobar una nueva reforma laboral, esta vez sin apoyo de

los agentes sociales, muy controvertida, ya que para conseguir sus fines se vulneraron derechos laborales conquistados y cuyos efectos tampoco fueron los deseados; se llegó a tener una tasa de desempleo sin precedentes de casi un 25 % de la población activa en edad de trabajar; y aunque no se repartió por igual, hubo comunidades autónomas que se resintieron de una forma extraordinaria tal como fue el caso de Andalucía.

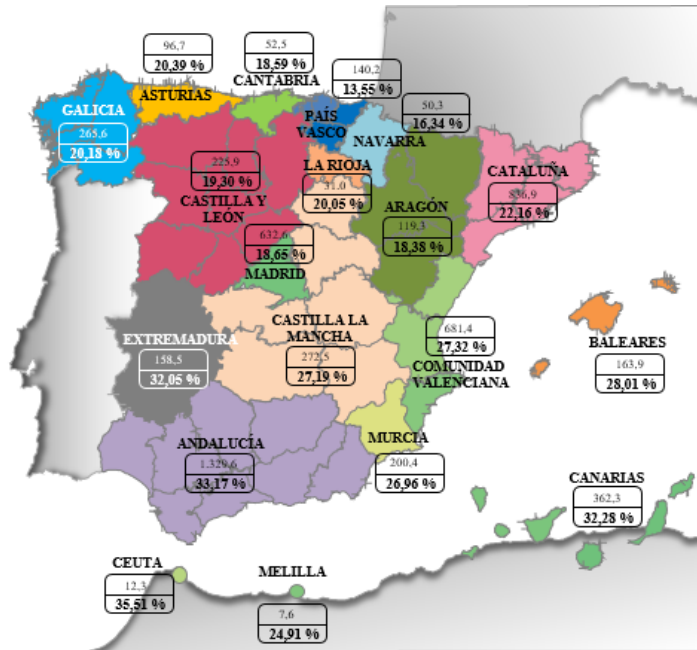


Figura 4. Nivel de desempleo por comunidad autónoma en España. Fuente: elaboración propia por parte de los autores.

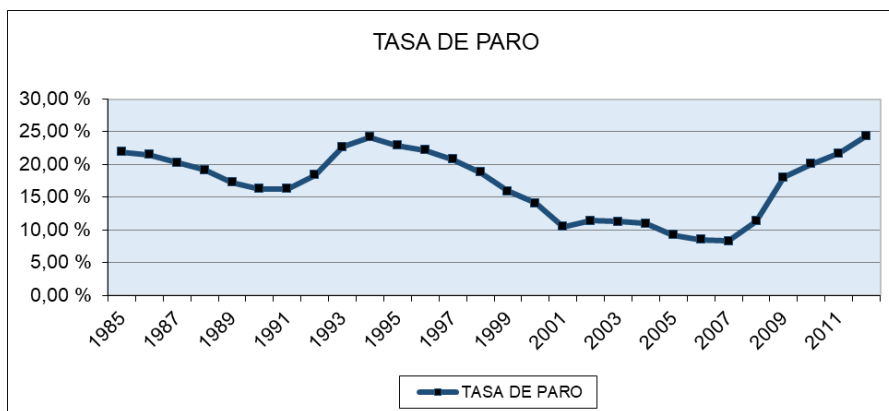


Figura 5. Evolución de la tasa de paro en la democracia hasta la reforma de 2012. Fuente: elaboración propia por parte de los autores.

Con la nueva reforma laboral de 2012, el gobierno popular pretendía conseguir entre otros los siguientes objetivos: (i) ajustar la demanda y oferta de empleo, fundamentando este ajuste en una interrelación entre las empresas y los trabajadores para minimizar los resultados negativos de la búsqueda de empleo. En este sentido se modifican las funciones de las ETT al dotarlas de unos derechos que les permitirían convertirse en agencias de colocación privadas con el fin de influir favorablemente en la intermediación laboral, permitiéndoles contratar a trabajadores en sectores en los que antes no podían actuar; (ii) ante la demanda por parte de la Unión Europea de una mano de obra más cualificada se planteó el objetivo de potenciación de la formación continuada de los trabajadores en activo y de los desempleados en busca de empleo para obtener de este modo una mano de obra de mayor calidad, más capacitada y en definitiva más productiva; (iii) corregir un mal endémico, la dualidad del mercado laboral, que lo convierte en débil. Se fomentó la contratación indefinida con contratos específicos tanto para empresas como trabajadores más vulnerables laboralmente. Este tipo de contratación afectaría a empresas de menos de 50 trabajadores, bonificando la transformación de contratos y limitando a partir del 31 de diciembre de 2012 la concatenación de contratos temporales por más de dos años. En este sentido se intenta redefinir la contratación temporal, mejorando la flexibilidad externa de las empresas, utilizándola solo como mecanismo de redistribución del empleo o como mecanismo de intermediación en la formación profesional del empleado mediante un contrato formativo que incrementa su edad máxima hasta los 30 años debido a que en las cláusulas adicionales de la reforma se añadía “mientras en España no exista una tasa de desempleo inferior o igual al 15 %”; (iv) la flexibilidad interna y sobre todo la flexibilidad salarial fue otro de los objetivos de la reforma, las principales modificaciones recayeron sobre todo en la negociación colectiva puesto que se priorizaron los convenios de empresa frente a los de nivel sectorial. Medida que ya se quiso adoptar por parte del gobierno popular, en 2003, con poco éxito. La intención esta vez era que la empresa podría adaptar sus circunstancias económicas a su nivel de productividad. La medida no daría muchos frutos porque la flexibilidad de un contrato indefinido sigue siendo mayor;

(v) modificación sustancial de contrato por condiciones del trabajo, así como se simplifican los trámites de los Expedientes de Regulación de Empleo, eliminando el trámite que implicaba la autorización administrativa. El fin de estas actuaciones tenía como objetivo combatir la destrucción de empleo y hacer frente a los cambios en el mercado laboral. El objetivo fundamental era poner en marcha una política laboral que fuera similar al resto de los países europeos; (vi) afrontar las oscilaciones en la demanda de trabajo. Con esta reforma se han modificado las condiciones que afectaban a la suspensión y en su caso a la extinción de los contratos de trabajo. Asimismo, se define la extinción de contrato por causas objetivas y por primera vez se regulan las extinciones de los contratos laborales de trabajadores del sector público. Se esperaba que estas medidas aumentarían la flexibilidad externa, pero realmente generaron una polémica que desencadenó una huelga general; (vii) evitar el fraude y la valoración global del absentismo laboral, de forma que se tendrá en cuenta el absentismo individual del trabajador. En la línea de esta medida se realiza un mayor control de los activos desempleados que están cobrando las prestaciones por desempleo, introduciendo como novedad la posibilidad de realización de “servicios de interés general en beneficio de la comunidad”.

La reforma de 2012 no tuvo un gran efecto sobre el empleo nacional. En 2013 se registraron importantes caídas en la contratación, lo que hizo que el paro registrado aumentase (figura 6). De ahí la petición de una nueva reforma. Esta llegaría en 2022 para paliar los efectos negativos de la pandemia, introduciendo previamente medidas con el fin de solucionar los efectos devastadores que la COVID-19 tuvo sobre el mercado nacional, ya muy débil de por sí.

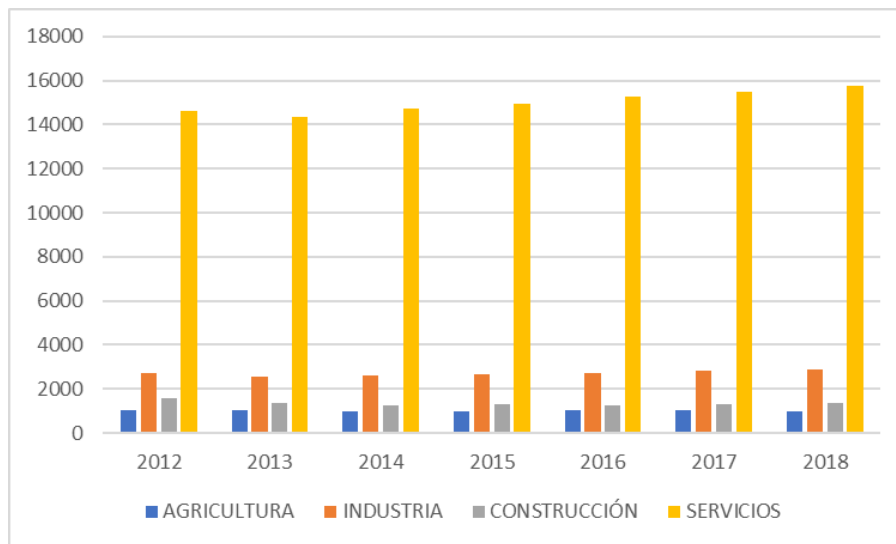


Figura 6. Evolución de la demanda de empleo en los principales sectores de actividad. Fuente: elaboración propia por parte de los autores.

La última crisis del mercado laboral vivida fue en 2020, derivada de una pandemia sin precedentes y cuyos efectos aún se pueden ver hoy. Esta reforma —fruto del acuerdo de los dos partidos políticos en el poder, socialista y Unidas Podemos— tuvo como principales objetivos (Torrecilla, 2022): la modificación de la contratación, sobre todo en el caso de contratos temporales y formativos; la modificación de la negociación colectiva en la que se aboga por un tipo de convenio colectivo sectorial prioritariamente en el caso de las retribuciones, así como recuperar el concepto de ultraactividad —si el convenio ya ha vencido hace más de un año—.

Con esta reforma se buscó también otro objetivo, el cual sigue siendo un caballo de batalla tanto para las empresas como para la economía nacional, el incremento de la flexibilidad con medidas que la potencien. Esta flexibilidad se fue instrumentando a lo largo de la pandemia con los ERTE por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción, incluyéndose las de fuerza mayor. Se crea la denominada RED de Flexibilidad y Estabilización del Empleo, la cual tiene como fin solicitar temporalmente la reducción de la jornada laboral y la suspensión de contratos afectados por prestaciones específicas.

Realmente esta reforma no se diferencia mucho de las anteriores, ya que busca asegurar en la medida de lo posible la estabilidad de los trabajadores y nuevas oportunidades y nuevos puestos de trabajo, se sigue intentando la reducción de la temporalidad⁷ e incrementa el control laboral por medio de la autoridad de inspección. Solo quedan pendientes ver los efectos de la misma en el mercado laboral nacional.

Conclusiones

Las diferentes normativas dictadas para las distintas reformas laborales han sido fruto de una actitud proactiva que los diferentes gobiernos españoles han tendido para estabilizar el mercado laboral al tener como objetivos prioritarios la mejora de la estabilidad en la contratación y la reducción del desempleo, el cual en diferentes momentos de tiempo ha crecido de forma alarmante por encima de los países de la Unión Europea; empero, también la recuperación ha sido mayor. Es más, se puede decir que España presenta una tendencia a poseer una tasa de paro muy elevada.

⁷ Problemática analizada por de la Fuente y Zubiri (2022) como cambio de tendencia en la regulación.

Estas reformas laborales han surgido con intenciones muy positivas. Sin embargo las medidas que en ellas se diseñan tienen un éxito relativo, pues ni socialmente ni económicamente acaban de implantarse tal y como se diseñaron, obligando a modificarlas y obligando a los partidos políticos a negociaciones que a veces redundan en pérdidas de derechos laborales, lo que compromete el éxito de las mismas.

La alta temporalidad existente en el mercado de trabajo hace que las oscilaciones en el desempleo se ajusten vía contratos temporales, de modo que el mercado de trabajo es muy sensible al ciclo económico. Esta temporalidad se encuentra recogida esencialmente en sectores como la construcción y el sector de la hostelería, los cuales mueven gran cantidad de contratación temporal, al ser sectores de actividad con elevada estacionalidad.

El mercado de trabajo español tiene una alta temporalidad, lo que hace que la estrategia competitiva de las empresas puede ser contraria al objetivo de crecimiento y supervivencia de las mismas. La temporalidad incrementa la segmentación y debilita el empleo. En las reformas laborales se ha intentado reducir esta temporalidad al invertir en medidas para fomentar el empleo indefinido. La contratación indefinida puede dar más rigidez al mercado de trabajo, incluso a veces los contratos indefinidos no sirven para reducir el desempleo sino que se utiliza para cubrir nuevos puestos de activos que no se encuentran desempleados o contabilizados como tal.

En todo caso, la regulación y la situación económica de un país influyen en su mercado laboral y en especial en el empleo. De este modo un país en crisis, y en este caso en recesión, no puede corregir los errores del mercado laboral a través de una reforma. Las reformas laborales puestas en marcha deben tener como fin buscar la forma más eficaz y eficiente de intercomunicar a los empleadores con los demandantes de empleo. Esta eficacia deberá determinarse tanto desde el coste (es decir, costes salariales y no salariales derivados de la negociación colectiva) como en tiempo (es decir, contratación indefinida o temporal) sin romper el principio de causalidad.

Las reformas laborales para que sean eficaces en el mercado laboral español han de ser a largo

plazo, ya que con medidas coyunturales no es posible corregir problemas como los que tiene nuestro mercado laboral que son de tipo estructural. La recuperación económica se produce cuando las reformas son consensuadas con los interlocutores sociales, de lo contrario es difícil que los efectos previstos sean positivos.

España salió muy débil de la crisis de 2008 y la pandemia incrementó los problemas del mercado laboral, muy frágil de por sí. La lucha principal ha sido reducir la tasa de paro, reducir la temporalidad —que es más un problema estructural que coyuntural—, incrementar la ocupación de los jóvenes y buscar nuevos modos de realizar las actividades de los puestos de trabajo (como, por ejemplo, ha sido el caso del teletrabajo que precisó de una fuerte regulación tras la pandemia).

Referencias

- Anghel, B. y De la Rica, S. (2010). El observatorio laboral de la crisis: lecciones sobre la necesidad de reformas laborales. *Papeles de Economía Española*, 124, 17-27.
- Bentolila, S. and Dolado, J. (1994). Labour flexibility and wages: lesson from Spail. *Economic Policy*, 9(18), 53-99.
- Conde, J.I., Felgueroso, F. y García, J.I. (2010). Las reformas laborales en España: un modelo agotado. *Papeles de Economía Española*, 124, 128-147.
- Cuadrado, J. y Villena, J.E. (1997). La política de rentas en España. En Capelo, M. (Coord.), *La reforma de la empresa* (pp. 257-280). Madrid, España: Fundación Universidad Empresa.
- de la Fuente, M. y Rey, J.B. (2022). La reforma Laboral de 2021 en España, cambio de tendencia en la regulación de la contratación temporal. *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum*, 3(2), 199-223.
- de la Dehesa, G. (2005). Perspectivas del empleo y la productividad en España. *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, 826, 483-500.
- Estrada, A., González-Calbet, L. y Kessler, A. (2011). *Evaluando los efectos a largo plazo de la reforma*

laboral en España. Madrid, España: Ministerio de Economía y Hacienda.

- Ferreiro, J. (2003). Políticas de rentas y reformas laborales en España. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 46, 15-40.
- Gernigon, B., Otero, A. and Guido, H. (2000). ILO Principles concerning collective bargaining. *International Labour Review*, 139(1), 33-45.
- Gómez, S., Contreras, I. y Gracia, M.D. (2008). Las reformas laborales en España y su impacto real en el mercado de trabajo en el período 1985-2008. En Cátedra SEAT de Relaciones Laborales, IESE Business School, Barcelona, España.
- Gorelli, J. (2006). La reforma laboral española de 2006. *Revista Internacional del Trabajo*, 126(1-2), 128-132.
- Kluger, A., Jimeno, J.F. and Herranz, V. (2003). Employment consequences of restrictive employment policies: evidence from Spanish labour market reforms. *SSRN Electronic Journal*, 1-44.
- Myro, R. (2011). Crisis económica y modelo productivo. *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, 863, 79-96.
- Pérez, J.I. (1999). Las reformas laborales recientes: objetivos, contenidos y efectos. *Cuadernos de Información Económica*, 150, 5-23.
- Pérez, J.I. (2009). Objetivos y contenidos de las reformas laborales en España y propuestas de futuro. *Circunstancia: revista de ciencias sociales del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset*, 20, 1-13.
- Torrecilla, E.R. (2022). La reforma laboral de 2021. Negociación colectiva, flexibilidad interna y subcontratación. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 467, 77-117.