

## *Observatorio\**

# DÉJÀ VU? CRISIS DE EMPLEO Y REFORMAS LABORALES EN ESPAÑA

CARLOS GARCÍA SERRANO

*Universidad de Alcalá*

En este artículo se comparan las crisis de empleo de 1991-1994 y 2007-2010 así como las reformas laborales llevadas a cabo en 1994 y 2010. El objetivo es comprobar si la evolución de la ocupación y el paro durante la actual crisis está siendo similar a la anterior, lo que puede ayudar a predecir la evolución futura de ambas variables. Además, la comparación de los cambios de la normativa laboral pretende arrojar luz sobre la posible influencia de las reformas en los resultados agregados del mercado de trabajo así como valorar si éstas pueden conseguir reducir el elevado grado de sensibilidad del empleo a las variaciones de la producción, una característica distintiva de la economía española frente al resto de países de la Unión Europea.

*Palabras clave:* reforma laboral, empleo, paro, mercado de trabajo español.

*Clasificación JEL:* J01, J08.

**D**esde diversas instancias (organismos nacionales e internacionales, gobiernos y medios de comunicación) nos están haciendo llegar la idea de que la actual crisis de empleo es la más intensa desde la Segunda Guerra Mundial, sus características son distintas a las anteriores y las respuestas para superarla y afrontar la etapa de recuperación tienen que ser necesariamente también diferentes. ¿Hasta qué punto es esto cierto? Este artículo echa mano de una de las herramientas que los economistas deben utilizar para intentar comprender la compleja realidad económica que nos rodea: la historia. Para ello, se comparan la crisis de comienzos de los años noventa del siglo pasado y la actual en términos de los resultados del mercado de trabajo (empleo y paro) y las respuestas que se dieron a ambas a través de las reformas de la normativa que regula las relacio-

---

(\*) Los originales incluidos en la sección *Observatorio* de Revista de Economía Aplicada han sido sometidos a un proceso específico de evaluación, en el que se valora la relevancia y actualidad del tema y el rigor en el análisis por encima de la originalidad de la contribución a la literatura académica.

nes laborales. El objetivo es comprobar si el comportamiento de las variables laborales ha sido muy distinto en la actual crisis en comparación con la anterior y, en caso negativo, utilizar la información de aquella crisis para tratar de atisbar cuál puede ser la evolución de las variables del mercado de trabajo español en el inmediato futuro. Además, al comparar las reformas laborales llevadas a cabo tras la enorme destrucción de empleo ocurrida en ambas crisis lo que se pretende es evaluar el potencial de las modificaciones de la normativa laboral puestas en marcha con la Ley 35/2010 para ayudar a la recuperación del empleo a corto plazo y, sobre todo, para resolver los problemas del funcionamiento del mercado de trabajo en el medio plazo.

La estructura del artículo es la siguiente. En la sección uno, se presenta una descripción de la evolución de la ocupación y el desempleo en el período expansivo 1995-2007 en España en comparación con el resto de los países de la Unión Europea para tratar de detectar algún rasgo distintivo de aquélla en comparación con éstos, así como una comparación de la evolución de dichas variables en las dos crisis de empleo sufridas por España en los últimos veinte años, las de 1991-1994 y 2007-2010, lo que permite realizar una predicción sobre el comportamiento de los resultados del mercado de trabajo español para los próximos años. La similitud del comportamiento de las variables laborales lleva a analizar sus causas, que es lo que se hace en la sección dos, presentando un razonamiento teórico que sirve de base para analizar las posibilidades para atacar los problemas del mercado de trabajo español de las reformas laborales aprobadas en 1994 y 2010, cuya descripción y valoración se efectúa en la sección tres. Finalmente, la sección cuatro ofrece algunas reflexiones a modo de conclusión.

## 1. LA EVOLUCIÓN DEL EMPLEO Y EL PARO: ¿DE DÓNDE VENIMOS, DÓNDE ESTAMOS, ADÓNDE VAMOS?

### *1.1. El período expansivo y la crisis de empleo*

La crisis que ahora sufrimos en España aúna varias causas. Con el agotamiento del largo período expansivo iniciado a mediados de los años noventa del siglo pasado, en un primer momento se producen, a nivel internacional, una importante subida del precio de los alimentos y del petróleo y, a nivel nacional, el final de la desmesurada expansión del sector de la construcción y de la burbuja inmobiliaria que comienza a mostrar su impacto negativo sobre el mercado de trabajo a finales de 2007 (el tercer trimestre de 2007 marca el máximo histórico de ocupación, por lo que cabe situar en dicho momento el punto de inflexión del ciclo económico). La situación se va agravando paulatinamente y en el segundo semestre de 2008 da un giro hacia una recesión de gran intensidad con el colapso del sistema financiero a nivel internacional (aunque los problemas financieros de algunas economías ya venían de atrás). La gravedad de la situación del mercado de trabajo español puede apreciarse en la evolución de las cifras de paro y empleo: los casi 4,6 millones de parados en el tercer trimestre de 2010, cuando la cifra no llegaba a los 1,8 millones en el tercero de 2007; y el volumen total de ocupados de 18,5 millones en el tercer trimestre de 2010, cuando había alcanzado los 20,5 millones en el tercero de 2007.

¿Cómo se ha llegado a esta situación de destrucción de empleo y de aumento desmesurado del paro y qué características posee este período? Para ponerlo en

perspectiva, recordemos qué sucedió en el mercado de trabajo español en los años posteriores a la crisis de los noventa del siglo XX. A partir de mediados de dicha década, la economía española fue capaz no sólo de aumentar la población activa en 6 millones hasta mediados de 2007 sino que el empleo aumentó en más de 8 millones, reduciendo el volumen de paro a una cifra inferior a los 2 millones, equivalentes a menos del 8% de la población activa. Durante ese período se creó empleo de tal manera que el volumen total aumentó en un 38,5% entre 1999 y 2007. ¿Ha sido diferente la evolución de la ocupación en España con respecto al resto de países de la Unión Europea? El cuadro 1 presenta la información sobre dicha evolución según sectores de actividad económica en el período 1999-2007 procedente de la Encuesta de Fuerza de Trabajo de la Unión Europea de Eurostat. España superó con creces la media europea de aumento del empleo total y de los sectores no agrarios: fue el país que creó más empleo (sólo Chipre o Irlanda muestran unos resultados que se acercan a los españoles) pero además fue el que aumentó más su ocupación en los servicios y en la industria (sólo superado por Chipre) y fue uno de los que más lo hizo en la construcción (superado por los tres países bálticos e Irlanda). Con respecto a este último sector, debe mencionarse que España partía de un peso de la construcción en el empleo total (10,7%) que era el más elevado junto a Portugal en 1999 y que la evolución posterior de la ocupación le llevó a mantener dicha posición junto a Irlanda en 2007, muy lejos de la media europea.

¿Qué sucedió con el advenimiento de la crisis a partir de 2007? Para verlo, el cuadro 2 presenta el desglose sectorial de la evolución del empleo en España entre el tercer trimestre de 2007 (que marca el máximo cíclico de la ocupación) y el tercero de 2008 y entre éste y el primero de 2010 (que marca el mínimo cíclico de la ocupación) utilizando la información de la Encuesta de Población Activa (EPA). Los datos se presentan con dos grupos de columnas de cifras referidas al tercer trimestre de 2008 porque en dicho año se produjo una adaptación de los datos de la EPA a la nueva clasificación de actividades (CNAE-2009), por lo que es imposible contar con una única serie para todo el período considerado. Los datos del cuadro 2 son muy significativos. Al comienzo de la crisis se perdieron 164 mil empleos. Pero mientras las pérdidas fueron pequeñas en la industria (32 mil) y en la agricultura (37 mil), la construcción acumuló una pérdida de 354 mil (un 13% del empleo en el sector), compensada parcialmente por los servicios (principalmente los colectivos o públicos: administración, educación y sanidad) con un aumento de 258 mil empleos. Por consiguiente, la caída del empleo se concentró de forma muy mayoritaria en la construcción cuando se considera la primera parte de la crisis.

Los datos de la segunda parte del cuadro 2 permiten profundizar en la evolución de los acontecimientos a partir de mediados de 2008. En efecto, en la segunda parte de la crisis, la caída de la ocupación fue mucho más intensa que en todo el año anterior (y, además, se concentró en el otoño-invierno de 2008-2009). Pero aunque la construcción fue el sector que siguió predominando en explicarla (destruyó 750 mil empleos, un 31% de la ocupación que tenía en el tercer trimestre de 2008), otros sectores se unieron a la destrucción masiva de empleos: la industria cayó de forma intensa (pérdida de 585 mil empleos) e incluso los servicios (sobre todo comercio, hostelería y transportes) perdieron empleo (894 mil), si bien los servicios colectivos continuaron con la creación neta de puestos (239 mil).

Cuadro 1: EVOLUCIÓN DEL EMPLEO TOTAL Y POR SECTORES EN LOS PAÍSES EUROPEOS ENTRE 1999 Y 2007  
(ÍNDICE 1999 = 100) Y PESO DE LA CONSTRUCCIÓN RESPECTO AL EMPLEO TOTAL

	Evolución empleo (índice 1999 = 100)					Peso construcción			Dif.
	Total	Agric.	Indust.	Constr.	Serv.	1999	2007		
Bélgica	109,3	102,3	134,6	110,8	112,9	6,8	6,9	0,1	
República Checa	104,4	71,3	134,8	100,8	108,3	9,4	9,1	-0,3	
Dinamarca	103,9	95,2	123,0	106,0	109,5	6,8	7,0	0,1	
Alemania	105,9	83,1	125,7	80,3	113,6	8,7	6,6	-2,1	
Estonia	113,0	62,2	157,8	217,5	113,4	6,4	12,3	5,9	
Irlanda	132,9	85,1	186,4	197,7	141,3	8,9	13,3	4,4	
Grecia	111,9	71,9	159,7	138,4	124,6	7,1	8,7	1,7	
<b>España</b>	<b>138,6</b>	<b>88,3</b>	<b>201,5</b>	<b>171,6</b>	<b>147,9</b>	<b>10,7</b>	<b>13,3</b>	<b>2,5</b>	
Francia	116,3	92,1	133,2	121,8	120,1	6,4	6,7	0,3	
Italia	112,2	81,4	135,3	124,1	119,4	7,6	8,4	0,8	
Chipre	135,3	127,7	210,6	162,5	139,3	9,8	11,8	2,0	
Letonia	115,0	65,1	166,4	214,8	124,7	6,1	11,3	5,3	
Lituania	103,1	53,7	154,1	175,1	114,8	6,6	11,1	4,6	
Luxemburgo	115,2	108,8	149,8	108,3	123,5	8,9	8,4	-0,5	
Hungría	103,6	69,5	122,5	129,0	110,5	6,8	8,4	1,7	
Países Bajos	111,3	109,4	140,9	109,5	115,4	6,1	6,0	-0,1	
Austria	109,1	101,2	138,1	101,5	115,1	8,8	8,2	-0,6	
Portugal	105,3	96,7	137,0	106,2	115,1	10,9	11,0	0,1	
Rumanía	87,8	61,4	114,1	170,9	115,0	3,7	7,3	3,5	
Eslovenia	111,6	106,9	118,8	125,6	118,0	5,3	6,0	0,7	
Eslovaquia	110,6	63,2	147,3	125,1	115,1	8,9	10,1	1,2	
Finlandia	108,5	78,3	131,1	116,6	114,9	6,5	7,0	0,5	
Suecia	112,0	83,9	123,8	130,5	118,0	5,5	6,4	0,9	
Reino Unido	106,4	93,2	124,6	124,7	112,1	7,0	8,2	1,2	
<i>UE-15</i>	<i>112,4</i>	<i>87,3</i>	<i>137,4</i>	<i>117,4</i>	<i>118,8</i>	<i>7,8</i>	<i>8,2</i>	<i>0,3</i>	
<i>UE-27</i>	<i>110,5</i>	<i>76,2</i>	<i>135,8</i>	<i>120,0</i>	<i>118,3</i>	<i>7,6</i>	<i>8,2</i>	<i>0,6</i>	

- Los niveles de empleo total y de cada sector en cada país toman el valor 100 en el año 1999.

- No aparecen Bulgaria, Malta y Polonia por carecer de información en dicho año. Por ello, UE-27 no incluye a estos países.

Fuente: Encuesta de Fuerza de Trabajo de la UE (Eurostat).

**Cuadro 2: EVOLUCIÓN DEL EMPLEO EN ESPAÑA POR RAMAS DE ACTIVIDAD ENTRE EL III TRIMESTRE DE 2007 Y EL III TRIMESTRE DE 2008 (CNAE-1993) Y ENTRE EL III TRIMESTRE DE 2008 Y EL I TRIMESTRE DE 2010 (CNAE-2009), MILES DE PERSONAS**

	Niveles (CNAE-1993)			Niveles (CNAE-2009)		Variación absoluta		Variación relativa	
	III-2007	III-2008	III-2008	I-2010	III-07/III-08	III-08/I-10	III-07/III-08	III-08/I-10	
Agricultura	885	849	787	835	-37	48	-4,1	6,1	
Ind. extractivas	172	167	250	239	-5	-10	-2,7	-4,2	
Ind. manufactureras	3.087	3.061	2.946	2.361	-27	-585	-0,9	-19,9	
Construcción	2.718	2.363	2.413	1.663	-354	-750	-13,0	-31,1	
Serv. tradicionales	5.905	5.984	6.301	5.612	79	-689	1,3	-10,9	
Serv. avanzados	2.545	2.607	2.461	2.279	62	-181	2,4	-7,4	
Serv. públicos	3.573	3.687	3.686	3.925	114	239	3,2	6,5	
Otros servicios	1.626	1.629	1.504	1.480	4	-24	0,2	-1,6	
<b>TOTAL</b>	<b>20.511</b>	<b>20.346</b>	<b>20.346</b>	<b>18.394</b>	<b>-164</b>	<b>-1.953</b>	<b>-0,8</b>	<b>-9,6</b>	

Nota: “Servicios tradicionales” incluye comercio, reparaciones, hostelería, transportes y comunicaciones; “Servicios avanzados” incluye intermediación financiera, actividades inmobiliarias y de alquiler y servicios a empresas; “Servicios públicos” incluye administración pública, educación, actividades sanitarias y organismos extraterritoriales; “Otros servicios” incluye otras actividades sociales y hogares que emplean personal doméstico.

Fuente: EPA (INE).

**Cuadro 3: OCUPACIONES QUE MÁS AUMENTARON SU EMPLEO EN EL PERÍODO DE EXPANSIÓN 1996-2007 Y QUE MÁS REDUJERON SU EMPLEO EN EL PERÍODO DE RECESIÓN 2007-2010, MILES DE PERSONAS**

Ocupaciones que más aumentaron en 1996-2007	
91 Empleados domésticos y otro personal limpieza interior edificios	654
71 Trabajadores cualificados en obras estructurales de construcción y asimilados	531
34 Técnicos apoyo: en gestión administrativa	445
50 Trabajadores en servicios de restauración	426
51 Trabajadores en servicios personales	386
72 Trabajadores cualificados de acabado de construcciones y asimilados; pintores y otros	384
53 Dependientes de comercio y asimilados	381
33 Técnicos apoyo: en operaciones financieras y comerciales	342
30 Técnicos apoyo: en ciencias físicas, químicas e ingeniería	300
96 Peones de construcción	276
Ocupaciones que más disminuyeron en 2007-2010	
71 Trabajadores cualificados en obras estructurales de construcción y asimilados	-453
96 Peones de construcción	-269
72 Trabajadores cualificados de acabado de construcciones y asimilados; pintores y otros	-226
50 Trabajadores en servicios de restauración	-191
91 Empleados domésticos y otro personal limpieza interior edificios	-121
83 Operadores de máquinas fijas	-98
75 Soldadores, chapistas, montadores de estr. metal., herreros, elabor. de herra. y asimil.	-93
44 Auxiliares administrativos (con tareas de atención al público) no clasificados anterior.	-92
33 Técnicos apoyo: en operaciones financieras y comerciales	-88
76 Mecánicos y ajustadores maquinaria y equipos eléctricos y electrónicos	-87

Fuente: EPA (INE).

Otra forma de aproximarse a la evolución desagregada del empleo es adoptar la perspectiva de las ocupaciones. A tal fin, en el cuadro 3 se ofrecen los resultados de ordenar las variaciones del empleo por ocupaciones para el período expansivo 1996-2007 y para el período recesivo 2007-2010. Sólo se presentan las diez ocupaciones que más crecieron y disminuyeron, respectivamente, en términos absolutos. Puede verse que seis de las ocupaciones que más crecieron durante la ex-

pensión y ocho de las que más se redujeron durante la recesión estaban asociadas directa o indirectamente al sector de la construcción, lo que abunda en el análisis realizado anteriormente.

Finalmente, también resulta de interés examinar la evolución del empleo según la situación profesional y el tipo de contrato. Esta información se ofrece en el cuadro 4. Puede observarse que en la primera etapa de la crisis la destrucción neta del empleo se centra tanto en los empleadores sin asalariados o trabajadores independientes (autónomos), que pierden casi 100 mil efectivos, y en los asalariados, que pierden 124 mil. Sin embargo, dentro de este último colectivo, dicha pérdida obedece a una disminución mayor de los asalariados privados (182 mil) y, sobre todo, a una drástica reducción de los asalariados con contratos temporales (444 mil), mientras que los asalariados públicos y aquéllos con contratos indefinidos aumentan. En la segunda etapa de la crisis, algunas de las pautas anteriores se acentúan: las pérdidas de empleo de los autónomos llegan a 239 mil y las de los trabajadores del sector privado casi a 1,6 millones. Además, la reducción del empleo asalariado, si bien se concentra en los trabajadores con contrato temporal (-1,2 millones), también alcanza a quienes tienen contrato indefinido (-269 mil).

En suma, la crisis de la economía y del empleo, cualesquiera que sean sus causas últimas, está muy ligada al hundimiento del sector de la construcción que se inició en la segunda mitad del año 2007 y se extendió a lo largo de los años 2008 y 2009, que arrastró a otros sectores tanto por la vía de la demanda específica de bienes, en el caso de los sectores vinculados a la construcción, como por la vía del descenso general de la demanda agregada que acompaña a cualquier caída de los ingresos como la que trajo consigo la fuerte destrucción de empleo. Por tanto, parece que la construcción estuvo en el arranque de la recesión española pero su crisis acabó arrastrando al resto de la economía al tiempo que España sufría un intenso shock negativo adicional por los problemas del sistema financiero internacional. Esto último ha repercutido en generar una escasez de financiación de las empresas que extiende sus efectos negativos a todos los sectores.

### *1.2. Comparación de las crisis de 1991-1994 y 2007-2010*

El análisis anterior podría llevarnos a pensar que la crisis de empleo que estamos sufriendo tiene algo específico que la hace diferente de otras anteriores y que es esto lo que explica por qué se ha destruido tanto empleo y ha aumentado tanto el paro. Un ejercicio muy sencillo que puede ayudar a comprobar si esto es cierto consiste en comparar la crisis de empleo sufrida a comienzos de la década de 1990 y la crisis actual. Un dato inicial que merece la pena resaltar antes de proceder a este ejercicio es que la mitad del empleo neto que se destruyó en el período 1991-1994 se concentró en la industria (dos de cada tres empleos si no se tiene en cuenta la agricultura), mientras que en el período 2007-2010 eso sucedió con la construcción. Esto vendría a corroborar, en principio, que la crisis actual es diferente a la anterior. Sin embargo, aquí estamos interesados en comprobar sobre todo si el impacto de la crisis económica ha sido similar sobre las variables de empleo y paro en términos relativos (es decir, una vez que se tiene en cuenta que la población –activa– no era la misma en 1991 que en 2007) y si estas variables han seguido una pauta temporal similar una vez que comienza la crisis de empleo.

**Cuadro 4: EVOLUCIÓN DEL EMPLEO EN ESPAÑA POR SITUACIÓN PROFESIONAL Y TIPO DE CONTRATO ENTRE EL III TRIMESTRE DE 2007 Y EL I TRIMESTRE DE 2010, MILES DE PERSONAS**

	Niveles			Variación absoluta			Variación relativa	
	III-2007	III-2008	I-2010	III-07/III-08	III-08/I-10	III-07/III-08	III-08/I-10	
<b>Situación profesional</b>								
Cuenta propia: total	3.633	3.585	3.131	-48	-454	-1,3	-12,7	
Empleadores	1.142	1.182	1.048	40	-134	3,5	-11,3	
Autónomos	2.213	2.119	1.880	-94	-239	-4,3	-11,3	
Miembros cooperativas	73	64	33	-9	-32	-12,2	-49,1	
Ayudas familiares	205	220	170	15	-50	7,3	-22,7	
Asalariados: total	16.870	16.746	15.253	-124	-1.493	-0,7	-8,9	
Asalariados públicos	2.932	2.990	3.088	58	98	2,0	3,3	
Asalariados privados	13.938	13.756	12.165	-182	-1.591	-1,3	-11,6	
Total ocupados	20.511	20.346	18.394	-164	-1.952	-0,8	-9,6	
<b>Tipo de contrato</b>								
Indefinidos	11.481	11.801	11.533	320	-269	2,8	-2,3	
Temporales	5.389	4.945	3.721	-444	-1.224	-8,2	-24,8	
Total asalariados	16.870	16.746	15.253	-124	-1.493	-0,7	-8,9	

Fuente: EPA (INE).



Los gráficos 1 a 8 nos ayudan a realizar esta comparación, con la particularidad de que el eje de las abscisas representa la evolución del tiempo tomando como inicio de las crisis de empleo (trimestre 0) los terceros trimestres de 1991 y de 2007, respectivamente, dado que en dichos momentos se alcanzaron los máximos de los niveles de ocupación de cada ciclo económico. En dichos gráficos se presenta la evolución de los niveles de población activa, empleo y paro, de los niveles de ocupados por sectores de actividad económica y de asalariados por tipo de contrato (en estos dos casos, las cifras se ofrecen en forma de índice para cada variable, tomando el valor 100 en los trimestres mencionados), de las tasas de variación intertrimestral del empleo y del paro, y de las tasas de ocupación y de paro.

En primer lugar, en cuanto al desempleo, tras comenzar a aumentar en la segunda parte del año 1991, en 1994 la cifra de parados se acercó a los 4 millones, es decir, la misma cifra que se alcanzó en el primer trimestre de 2009 y que se superó posteriormente. La tasa de paro aumentó desde el 16,3% en el tercero de 1991 al 24,5% en el primero de 1994, mientras que se incrementó desde el 8% en el tercero de 2007 al 20,1% en el primero de 2010. La tasa de paro de 1994 fue superior a la actual porque la población activa era muy inferior: 16 millones frente a los 23 millones actuales<sup>1</sup>.

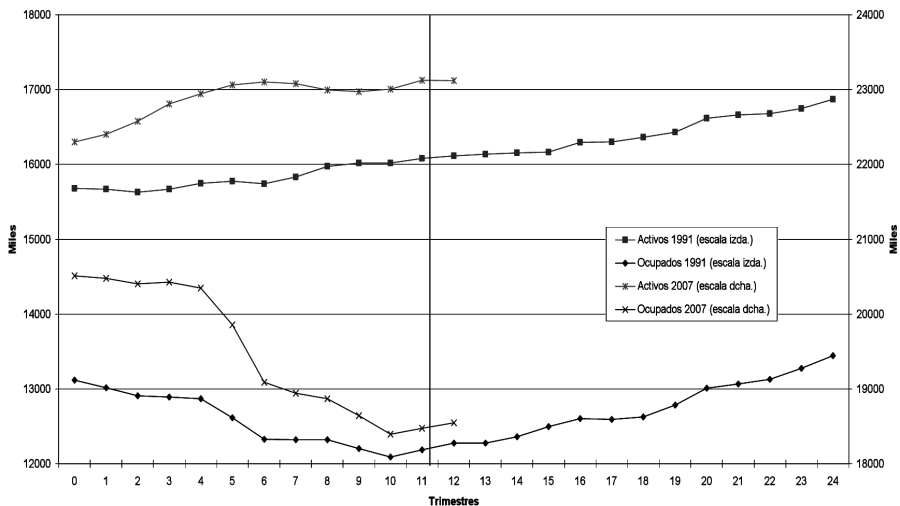
Además, la evolución de la población activa, el empleo y el paro fue bastante similar en ambas crisis. Entre el tercer trimestre de 1991 y el primero de 1994, el empleo disminuyó en algo más de 1 millón y la población activa aumentó en 341 mil, por lo que el paro aumentó en casi 1,4 millones. Entre el primer trimestre de 2007 y el primero de 2010, el empleo disminuyó en 2,1 millones y la población activa aumentó en 704 mil, por lo que el paro aumentó en 2,8 millones. Por tanto, en ambas crisis, la cuarta parte del incremento del paro se ha debido al aumento de la población activa<sup>2</sup>.

Pero ese aumento de la población activa, aun siendo significativo, no es la principal explicación. En efecto, la parte fundamental del incremento del paro es el fuerte descenso de la ocupación, que se concentra sobre todo en los cuartos trimestres de 1992 y 2008 y en los primeros trimestres de 1993 y 2009. Como en la crisis de los noventa, el descenso del empleo se concentra principalmente en la construcción y en la industria, aunque la caída relativa de la construcción es mucho más intensa, mientras que los servicios muestran una evolución muy similar en ambos casos (con pérdidas en los servicios comercializables y aumentos en los servicios colectivos). Por otra parte, el empleo asalariado ofrece una evolución algo distinta: mientras que en la crisis de principios de los noventa el descenso se produjo primero entre los trabajadores indefinidos y luego entre los temporales,

(1) Hay que tener en cuenta que en 2002 se produjo un cambio metodológico en la definición del desempleo que afectó a la estimación del número de parados y, por tanto, de la tasa de paro. El impacto es de algo más de dos puntos porcentuales a la baja a partir de dicha fecha [véase Garrido y Toharia (2004)].

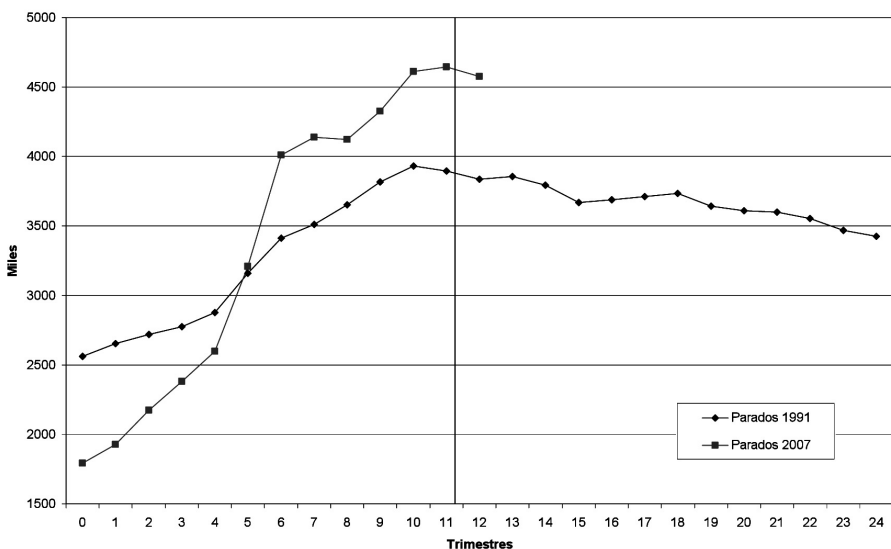
(2) A pesar de este resultado, la evolución temporal ha sido distinta: en la crisis de principios de los noventa la población activa se mantuvo relativamente estable durante el primer año y luego comenzó a crecer, mientras que en la crisis actual la población activa creció intensamente al principio y luego apenas ha variado.

Gráfico 1: NIVEL DE ACTIVOS Y OCUPADOS (TRIMESTRE 0 = III 1991 Y III 2007)



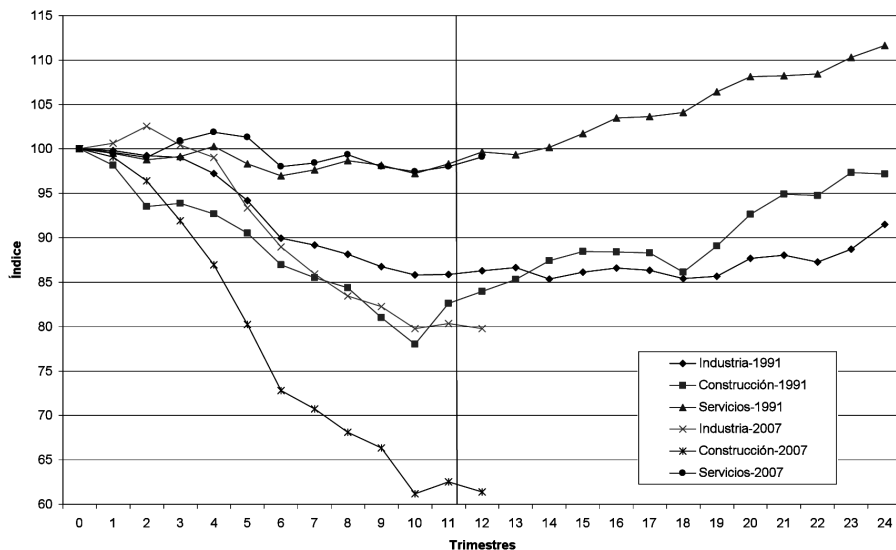
Fuente: EPA (INE).

Gráfico 2: NIVEL DE PARADOS (TRIMESTRE 0 = III 1991 Y III 2007)



Fuente: EPA (INE).

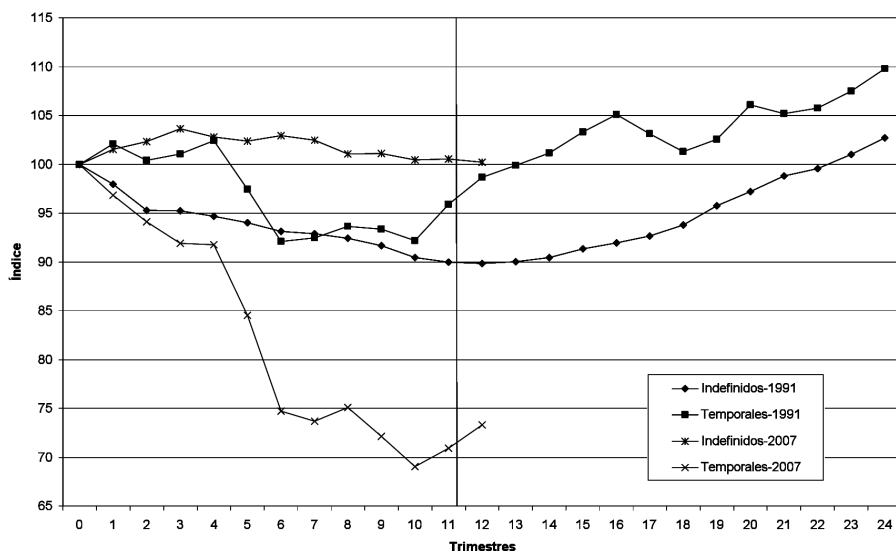
Gráfico 3: Ocupados por sectores (TRIMESTRE 0 = III 1991 Y III 2007)



Nota: Los niveles de ocupación de cada sector toman el valor 100 en el trimestre 0 de cada crisis de empleo.

Fuente: EPA (INE).

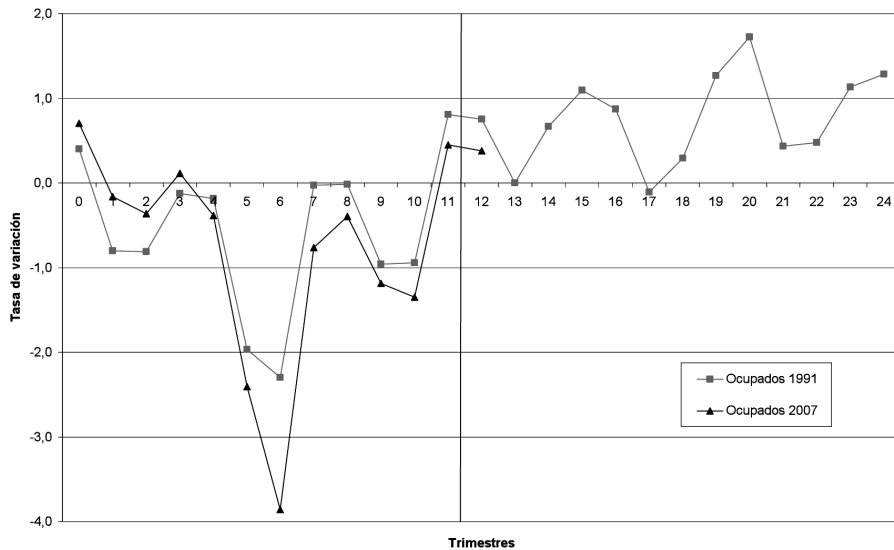
Gráfico 4: ASALARIADOS POR TIPO DE CONTRATO (TRIMESTRE 0 = III 1991 Y III 2007)



Nota: Los niveles de ocupación de cada sector toman el valor 100 en el trimestre 0 de cada crisis de empleo.

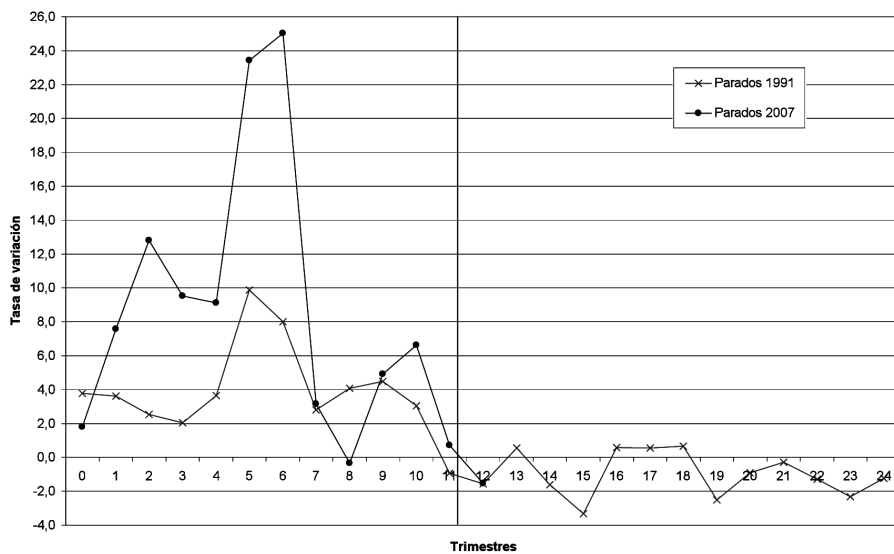
Fuente: EPA (INE).

Gráfico 5: TASA DE VARIACIÓN INTERTRIMESTRAL DE OCUPADOS  
(TRIMESTRE 0 = III 1991 Y III 2007)



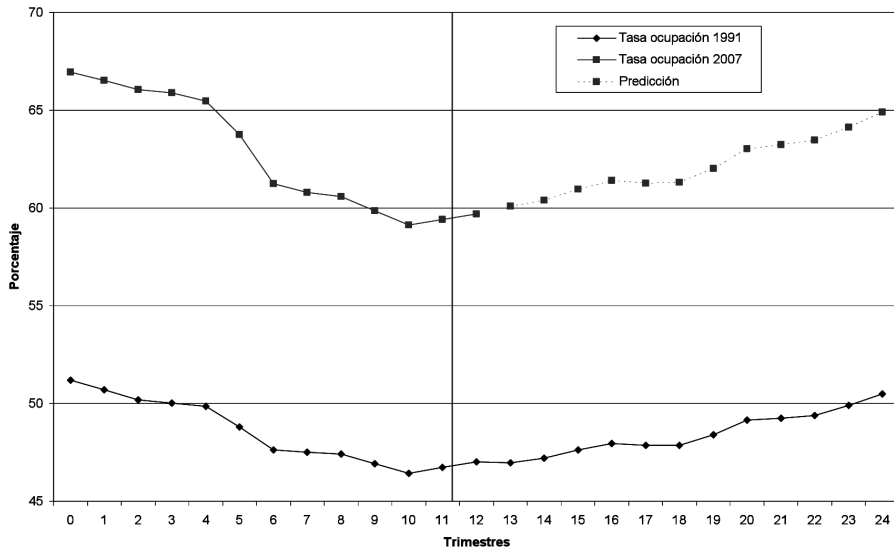
Fuente: EPA (INE).

Gráfico 6: TASA DE VARIACIÓN INTERTRIMESTRAL DE PARADOS  
(TRIMESTRE 0 = III 1991 Y III 2007)



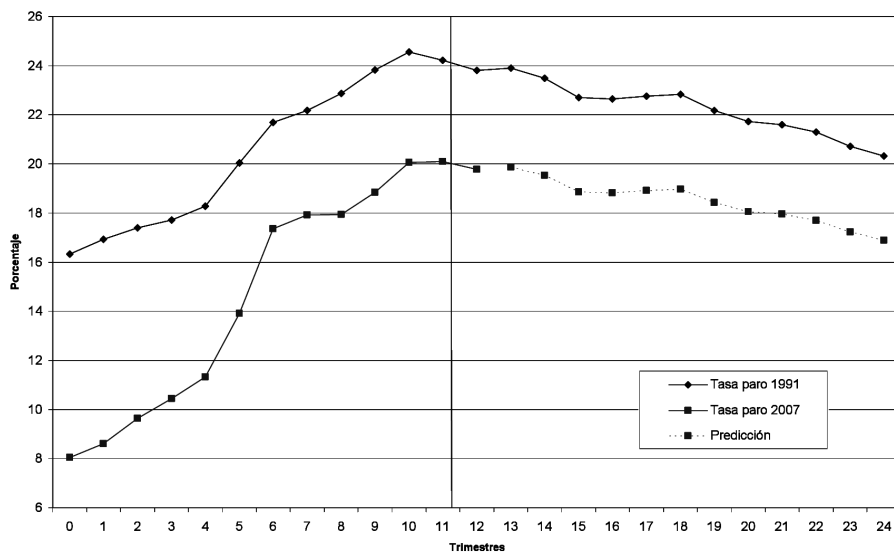
Fuente: EPA (INE).

Gráfico 7: TASA DE OCUPACIÓN (TRIMESTRE 0 = III 1991 Y III 2007)



Fuente: EPA (INE).

Gráfico 8: TASA DE PARO (TRIMESTRE 0 = III 1991 Y III 2007)



Fuente: EPA (INE).

en la crisis actual la mayor parte del ajuste del empleo se ha concentrado entre los temporales y sólo ha afectado a los indefinidos en la segunda fase de la crisis. Este hecho se encuentra en estrecha relación con la evolución sectorial, dado que la rama de la construcción se caracteriza por tener (junto a la agricultura) la tasa de temporalidad más elevada.

Finalmente, los datos presentados en los gráficos sugieren que, a pesar de la diferencia en niveles de las variables laborales, las tasas de ocupación y de paro se comportaron de forma parecida en ambas crisis, de forma que el mínimo de la tasa de ocupación y el máximo de la tasa de paro se alcanzaron en el 10º trimestre tras el máximo cíclico del empleo: dicho trimestre corresponde en la crisis anterior al primero de 1994 y en la crisis actual al primero de 2010. Además, el patrón de las variaciones relativas del empleo en la crisis actual ha sido bastante similar al de la crisis anterior, aunque su intensidad ha sido algo distinta, con reducciones más pequeñas en el primer año y más elevadas en el segundo y tercero. En el caso de las variaciones relativas del paro, sin embargo, la pauta temporal ha sido algo diferente y la intensidad de los cambios mayor en la crisis actual, especialmente en los dos primeros años, como consecuencia del mayor aumento de la población activa durante dicho período.

Esta evolución tan parecida en términos agregados de las variables laborales en ambas crisis de empleo nos lleva a la cuestión relevante de si la comparación entre ambas podría darnos pistas sobre la evolución de estas variables en el futuro inmediato. En los gráficos 7 y 8 se han incluido las predicciones de las tasas de ocupación y de paro a partir del cuarto trimestre de 2010 aplicando las variaciones porcentuales de ambas variables observadas a partir del cuarto trimestre de 1994 a los niveles de las mismas en el tercer trimestre de 2010 (y suponiendo que la población va a crecer como lo hizo a partir de 1994). A la vista de los gráficos, lo que nos esperaría sería un período relativamente largo de lenta creación neta de empleo, de forma que hasta aproximadamente 23-24 trimestres desde el comienzo de la crisis (es decir, la segunda mitad de 2013) no se estaría cerca de alcanzar los niveles de empleo y las tasas de ocupación que tenía la economía española a finales de 2007. Igualmente, la reducción del desempleo sería un proceso muy lento, de modo que no nos situaríamos por debajo de niveles de 4 millones de parados y de tasas de paro del 17% hasta finales del año 2013.

## 2. PERO, ¿POR QUÉ?

¿Cómo es que la evolución de la ocupación y del paro ha sido tan parecida en las dos crisis de empleo si en el período intermedio se han aprobado reformas de la normativa laboral que pretendían reducir la dualidad existente en el mercado de trabajo y fomentar la estabilidad en el empleo? ¿Quiere esto decir que, independientemente de la reforma laboral que se acaba de aprobar, se volverá a repetir una situación similar a la actual cuando las condiciones económicas nos lleven tras una expansión a una nueva recesión? Para dar una respuesta a estas cuestiones, lo que hay que hacer es preguntarse por qué se producen estas fluctuaciones tan enormes del empleo y del paro en España, fluctuaciones que no tienen parangón cuando se compara con el resto de los países europeos, ya que la elasticidad empleo-producción

ción (calculada como la variación porcentual del empleo con respecto a la variación porcentual de la producción) es en España superior a la unidad, un valor mucho mayor que el del promedio de la Unión Europea, que no supera la cifra de 0,5.

Aunque puede haber factores relacionados con el modelo productivo español [Pérez Infante (2010a)], desde la perspectiva del mercado de trabajo se puede apuntar que la razón de dicho comportamiento es doble [véase Sala y Silva (2009), Costain *et al.* (2009) y Pérez Infante (2010a)]: por un lado, la dualidad del mercado laboral entre contratos temporales e indefinidos, que genera una elevada tasa de temporalidad, superior al 30% (la más alta de la Unión Europea) desde finales de la década de 1980 hasta el inicio de la crisis económica actual; y, por otro lado, la falta de flexibilidad interna y salarial de las empresas, es decir, la dificultad de uso de mecanismos por parte de las empresas para adaptar las condiciones de trabajo y salariales a la situación de la economía, sobre todo cuando esta nueva situación es negativa.

Estos dos aspectos hacen que el mercado de trabajo español se caracterice por una elevada flexibilidad externa, con fuertes ajustes del empleo, tanto al alza como a la baja, no sólo de los trabajadores temporales, sino también, aunque en menor medida, de los indefinidos [Malo (2010)]. Y esto viene sucediendo desde finales de la década de 1980. ¿Por qué? Para tratar de responder, vamos a considerar un sencillo razonamiento teórico que permite entender los motivos por los que una empresa decide ofrecer a un determinado trabajador un contrato temporal o indefinido [Hernanz (2003), Toharia *et al.* (2005)]. Se hace hincapié en la temporalidad porque en España la necesidad de flexibilidad de la economía y, en especial, del mercado de trabajo, mediatizada por la acuciante situación de desempleo a principios de la década de 1980, tras las crisis de los años setenta, llevó a poner el énfasis en la temporalidad frente a otras formas adoptadas en otros países, relacionadas con el trabajo a tiempo parcial o la subcontratación, por ejemplo.

### 2.1. Esquema teórico

Supongamos que una empresa tiene un determinado puesto de trabajo vacante, cuya productividad viene determinada en gran medida por las condiciones técnicas y organizativas de la producción. La empresa se plantea la decisión de cubrir ese puesto con un contrato temporal o un contrato indefinido. La diferencia entre estos dos tipos de contrato es que, en caso de necesidad de rescisión del contrato, la empresa no tiene que realizar ningún desembolso si el contrato es temporal (o tiene que hacer un desembolso conocido de antemano), mientras que si el contrato es indefinido tiene que iniciar un proceso de despido con los consiguientes costes. A la hora de decidir qué tipo de contrato ofrecer, el empresario debe sopesar dos grandes tipos de factores:

- Los costes de despido, que dependen, evidentemente, del marco jurídico de los despidos, pero poseen dos características fundamentales: por una parte, son inciertos, pues dependen de la necesidad de rescindir el contrato; por otra parte, tienen lugar en un momento futuro, por lo que deben ser descontados al presente para tenerlos en cuenta en la decisión del empresario en cuanto al tipo de contrato. A estos costes habría que añadir otros relacionados con otros aspectos como el poder en las relaciones laborales, ya que un

trabajador con contrato indefinido tiene una posición de mayor fuerza, por lo que su mayor coste también puede provenir de eventuales actitudes de “insumisión” (protestas, reclamaciones, huelgas, absentismo, etc.), menos probables en el caso de un trabajador temporal, así como el hecho de que los despidos pueden tener consecuencias negativas para las relaciones laborales de la empresa. En suma, cuanto mayores sean los costes legales del despido, cuanto mayor sea la pequeñez de miras del que toma la decisión, cuanto mayor sea la probabilidad esperada de tener que rescindir el contrato y cuanto mayor sea el coste del despido desde el punto de vista de las relaciones laborales, menos atractivo resultará ofrecer un contrato indefinido.

- Las ventajas de ofrecer un contrato indefinido, en forma de menores costes derivados del constante tránsito de entrada y salida de trabajadores por los puestos, que dificulta el aprendizaje y la consiguiente mejora de la productividad, ya que la calidad del trabajo que realiza una persona y, por lo tanto, su productividad, pueden aumentar conforme aumenta el tiempo que lleva en la empresa. A esto debe añadirse que el contrato indefinido no sólo permite acumular experiencia; también significa que la empresa le está diciendo al trabajador que desea contar con su trabajo de manera permanente. En cualquier caso, estos posibles ahorros de costes de la rotación no serán iguales para todos los puestos, sino que habrá algunos de ellos en los que la naturaleza del puesto es tal que el aprendizaje necesario para alcanzar la productividad óptima será pequeño o se podrá adquirir en un plazo relativamente corto.

En suma, la sencilla argumentación teórica presentada indica que una empresa que actúe racionalmente y que intente maximizar el beneficio derivado de su actividad productiva tendrá interés en ofrecer un contrato indefinido en algunas ocasiones y un contrato temporal en otras. El modelo teórico sugiere que existe un nivel óptimo de contratos temporales que las empresas desean tener, que depende de tres factores fundamentales: la estructura de puestos de trabajo/trabajadores según su nivel de productividad (segmentación de demanda); las diferencias entre los dos tipos de contratos posibles, desde el punto de vista de los costes esperados de extinción y de lo que podría denominarse “poder relativo en las relaciones laborales”; y la probabilidad de tener que ajustar la plantilla por razones cíclicas o de otro tipo, que podríamos denominar la “incertidumbre del mercado”.

A los factores estrictamente relacionados con el cálculo económico mencionados hasta ahora, habría que añadir un elemento más, la llamada “cultura de la temporalidad”, que se puede interpretar como la respuesta racional de las empresas a situaciones de información limitada, relacionadas con la incertidumbre que rodea tanto a los verdaderos costes de extinción de un contrato indefinido como a la probabilidad de que dicha extinción se produzca. Según esta interpretación, lo que sucede es que las empresas realizan un cálculo económico erróneo, aunque es el mejor cálculo que pueden hacer dada la información que poseen. Más específicamente, tienden a sobreestimar el valor actual descontado de los costes del despido. La razón estriba en el hecho de que las probabilidades de rescisión de los contratos no son conocidas (se trata de una situación de “incertidumbre”). Esto eleva el valor descontado en comparación con el cálculo que se haría si se conociera la distribución de esas probabilidades, que es el supuesto implícito en el mo-



delo del cálculo racional. En estas situaciones de incertidumbre, el cálculo económico habitual de costes y beneficios como si hubiera racionalidad total no es adecuado, porque los agentes generan reglas de comportamiento que, con el tiempo, “fossilizan” en rutinas y hábitos, algo que es especialmente cierto para las empresas pequeñas [véase Toharia *et al.* (2005)]<sup>3</sup>.

En definitiva, según el razonamiento realizado en esta sección, si la temporalidad está muy arraigada en el empresariado, sirve a las empresas para cubrir sus necesidades de flexibilidad y éstas saben utilizarla para esta finalidad, entonces las acciones que pueden adoptar las autoridades económicas para reducir la temporalidad son limitadas: de los factores mencionados más arriba, los poderes públicos sólo pueden actuar directamente sobre uno de ellos (las diferencias en cuanto a los costes laborales esperados y el poder relativo de las relaciones laborales), mientras que las acciones sobre los otros son necesariamente indirectas<sup>4</sup>. Adicionalmente, la reestructuración de los costes de salida de temporales e indefinidos sólo tendrá un impacto relevante en la temporalidad en la medida en que ambos grupos estén ocupando en general el mismo tipo de puestos de trabajo y las empresas usen uno u otro tipo de contrato por una mera cuestión de costes (segmentación de oferta); si, por el contrario, las empresas utilizan mayoritariamente los contratos temporales para los puestos de baja productividad y los contratos indefinidos para los puestos de alta productividad (segmentación de demanda), cualquier modificación al respecto tendrá unos efectos lentos sobre la temporalidad porque una parte importante de la estructura productiva está fuertemente adaptada a una estructura de puestos que se hace visible a través de diferentes tipos de contrato.

## 2.2. Interpretación del caso español

Algunos autores [Malo y Toharia (2000); Toharia *et al.* (2005); Cruz (2006)] consideran que durante el período 1976-1984 se sentaron las bases jurídicas de lo que podría denominarse “el modelo español de flexibilidad en el margen”. Ese modelo, que se consagró con la reforma laboral de 1984 y que se mantuvo inalterado hasta 1992, consistía en permitir el uso bastante indiscriminado de contratos temporales acausales, es decir, que no respondían a necesidades temporales de las empresas no sólo objetivas sino también tipificadas. Durante este período de ocho años (1984-1992), las empresas españolas aprendieron a recurrir a los contratos temporales no sólo como vía de entrada al mercado de trabajo sino también, y sobre todo, como una forma de mantener unas plantillas inestables con las que poder ajustar sus necesidades de mano de obra en caso de encontrarse ante una situación de dificultad económica previsible. A estas posibilidades se añadía la de recurrir al sistema de protección por desempleo en períodos estacionales de baja actividad. Los sectores más estacionales, por una parte, y los más inherentemente

(3) No hay que olvidar que en torno al 85% de las empresas españolas tienen menos de diez trabajadores, según la estadística de empresas inscritas en el Régimen General y en el Especial de la Minería del Carbón de la Seguridad Social.

(4) Lo cual puede generar el resultado de que, estando las medidas bien dirigidas, éstas son parciales, por lo que la reducción esperada de la temporalidad no se produce [véase la nota a pie de página 5 y los resultados en Sala y Silva (2009)].

inestables, por otra, eran necesariamente más proclives a recurrir a los contratos temporales. Además, los puestos menos cualificados, más fáciles de sustituir, también se ajustaban más fácilmente a los contratos inestables.

Puede decirse, por consiguiente, que el modelo de flexibilidad en el margen reposaba en una estructura económica dualizada entre puestos proclives a la estabilidad y puestos proclives a la temporalidad, y que posiblemente su implantación tendió a reforzar dicha estructura. El reconocimiento de esta conclusión es fundamental pues indica que, si bien el sistema jurídico desempeñó un papel determinante en el surgimiento y asentamiento del modelo, es muy probable que los mecanismos de ajuste económico que se pusieron en marcha no sean tan fáciles de deshacer simplemente retrotrayendo la norma jurídica a la situación anterior.

De hecho, a partir de 1992 se producen diversos cambios normativos que intentan recortar la temporalidad. Así, las reformas de 1992 y 1994, y más claramente la de 1997 y también las de 2001 y 2006, limitan en primer término y posteriormente derogan el contrato temporal de fomento del empleo, que había sido la principal figura contractual usada por las empresas durante la primera fase, e imponen nuevos límites al uso de algunas modalidades contractuales, en particular el contrato eventual. De este modo, aunque la normativa española actual es parecida a la de otros países europeos similares, como Francia e Italia, existe una peculiaridad del caso español: durante el período identificado como de implantación del “modelo español”, se permitió la contratación temporal no causal con carácter muy general. Este período de temporalidad apenas cercenada no se ha dado en ninguno de los países europeos comparables. Esto sugiere que una vez que se abre la espita del fenómeno de la temporalidad y se entronca en la práctica social y empresarial, no es posible desandar fácilmente el terreno recorrido<sup>5</sup>.

### 3. COMPARACIÓN DE LAS REFORMAS LABORALES DE 1994 Y 2010

Tomando como inicio de las crisis de empleo los terceros trimestres de 1991 y de 2007, respectivamente, las reformas laborales se adoptaron poco antes de que se iniciase el 12º trimestre desde dicho comienzo, es decir, en mayo de 1994 y en junio de 2010, respectivamente (este momento está marcado con una línea vertical en los gráficos). En ambos casos, su aprobación se produjo (sin saberlo) en el trimestre siguiente a aquél en que se había alcanzado el mínimo del nivel de ocupación y el máximo del nivel de paro y cuando el mercado de trabajo español comenzaba muy débilmente a crear empleo neto. Lo que resulta de interés es comparar ambas refor-

---

(5) Esta importancia de los aspectos sociales e institucionales que van más allá de los puramente económicos se puede observar en los resultados obtenidos por Sala y Silva (2009). El modelo teórico de emparejamiento que desarrollan para explicar la elevada volatilidad del empleo en España funciona bien cuando se calibra para reproducir los hechos estilizados del mercado de trabajo en el período 1987-1996, pero mal cuando trata de simular los cambios observados producidos por la reforma de 1997 (que se incorpora al modelo como una reducción del diferencial de los costes de despido entre contratos temporales e indefinidos). Los autores concluyen que el modelo es incapaz de reproducir una situación de menor volatilidad del empleo temporal y de la tasa de temporalidad como la observada en el período 1997-2004.

mas, porque no hay que olvidar que la expansión de la ocupación que se produjo a partir de mediados de los años noventa hasta el año 2007 y la posterior crisis del empleo han estado enmarcadas en una determinada regulación de las relaciones laborales que las medidas de junio (y septiembre) de 2010 han tratado de modificar. Veamos en qué aspectos ambas reformas difieren y en cuáles coinciden.

Recordemos que durante la crisis de principios de los noventa se intentó llegar a un gran acuerdo entre los agentes sobre una reforma de amplio calado de la legislación laboral. El fracaso del nunca pactado “Pacto Social” llevó a la realización unilateral por parte del legislador de la reforma laboral de 1994, plasmada en la Ley 10/1994, de 19 de mayo, de medidas urgentes de fomento de la ocupación, en la Ley 11/1994, de 19 de mayo, de reforma del Estatuto de los Trabajadores (ET), de la Ley de Procedimiento Laboral y de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, y en la Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las Empresas de Trabajo Temporal (ETTs). De igual forma, más de quince años después, el fracaso del diálogo social llevó al gobierno a aprobar el Real Decreto-ley 10/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo (en el que se modifican numerosos artículos tanto del Estatuto como de las leyes que se acaban de mencionar), que posteriormente fue enviado al Parlamento para ser tramitado como ley (Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de igual nombre).

Por tanto, ambas reformas poseen dos elementos iniciales en común: (a) se adoptaron casi tres años después de que la economía alcanzase su máximo cíclico y poco después del momento en que se había alcanzado el fondo del ciclo económico; y (b) nacieron sin el consenso de los interlocutores sociales (y con la oposición de las organizaciones sindicales).

### 3.1. Descripción de las reformas

Los objetivos de las reformas de la normativa laboral de 1994 y 2010 han sido comunes, centrando sus modificaciones en cuatro aspectos clave de cualquier mercado de trabajo: la contratación, la intermediación laboral, la negociación colectiva y los despidos. Esto significa que los cambios han pretendido alterar los mecanismos de entrada y estabilidad en el empleo, la forma en que se realiza la intermediación entre las ofertas y las demandas de trabajo, la fijación de las condiciones de trabajo de los que están en el mercado de trabajo y las características de los mecanismos de salida del mismo. En este sentido, algunos autores señalan a la reforma de 1994 como la más amplia y ambiciosa en cuanto al contenido y la extensión de las modificaciones introducidas en la regulación laboral [Pérez Infante (1999, 2009)]. La reforma de 2010 iría en la misma línea de modificar amplios espacios de la normativa laboral existente<sup>6</sup>.

En cuanto a la contratación y la estabilidad en el empleo, ambas reformas han planteado modificaciones normativas para tratar de reducir la temporalidad, incrementar la estabilidad laboral y luchar contra la dualización del mercado de trabajo. En particular, la reforma de 1994 llevó a cabo los siguientes cambios:

(6) Una descripción amplia de los distintos puntos de la reforma de 1994 puede encontrarse en CES (1995) y Pérez Infante (1999) y de la reforma de 2010 en Pérez Infante (2010a, 2010b).

- Suprimió con carácter general el contrato temporal de fomento del empleo, reservándolo exclusivamente para colectivos de trabajadores desfavorecidos (parados de larga duración, mayores de 45 años y personas con discapacidad).
- Reguló el nuevo contrato de aprendizaje (anterior contrato para la formación), aumentando la edad máxima de contratación de 20 a 25 años, reduciendo el tiempo de formación, posibilitando que el salario fuera inferior al Salario Mínimo Interprofesional (SMI) y excluyendo el derecho a la incapacidad temporal y a la protección por desempleo<sup>7</sup>.
- Redujo la duración máxima de los contratos en prácticas de 3 a 2 años, limitando este tipo de contratos a jóvenes con titulación universitaria o de formación profesional media o superior.
- Se otorgaron amplias posibilidades de configuración de los contratos temporales causales (para obra o servicio y eventual por circunstancias de la producción) a la negociación colectiva.
- Se ampliaron y flexibilizaron las posibilidades del contrato a tiempo parcial.

Por su parte, la reforma de 2010 establece las siguientes modificaciones:

- Fija la duración de los contratos por obra o servicio en tres años ampliable hasta un año más por convenio colectivo sectorial estatal o de ámbito inferior.
- Delimita el encadenamiento sucesivo y abusivo de contratos temporales (mejorando lo establecido en la reforma de 2006), adquiriendo el trabajador temporal la condición de fijo bajo determinadas condiciones.
- Eleva de forma gradual (un día por año) de 8 a 12 días la indemnización por finalización de contrato temporal (los 12 días estarán en vigor a partir del 1 de enero de 2015).
- Retoca algunas características de los contratos formativos, siendo las más relevantes las que afectan a los contratos para la formación (los dirigidos a jóvenes de 16-20 años sin titulación o certificado de profesionalidad para celebrar un contrato en prácticas): la inclusión del derecho a la protección por desempleo, la extensión hasta los 24 años de la edad con la cual se pueden celebrar y la bonificación del 100% de las cuotas empresariales a la Seguridad Social durante toda la vigencia del contrato (estos dos últimos aspectos son transitorios).
- Extiende el uso del contrato de fomento de la contratación indefinida a más colectivos de desempleados para los que inicialmente se diseñó en 1997 (en realidad, dicho contrato puede concertarse prácticamente con cualquier parado, con tal de que lleve al menos un mes inscrito como demandante de empleo) así como a trabajadores temporales a quienes se les transforme en fijos si se cumplen ciertos requisitos. Además, para evitar incertidumbres, se permite que la improcedencia en este tipo de despido lo sea por declaración judicial o reconocida como tal por la empresa.

---

(7) En 1997, este contrato precario fue suprimido y sustituido por un nuevo contrato para la formación que eliminaba muchas de las características que se acaban de comentar.

Por lo que respecta a la intermediación laboral, la reforma de 1994 suprimió la obligatoriedad de las empresas de solicitar en las oficinas del servicio público de empleo los trabajadores que necesiten, autorizó las agencias privadas de colocación sin fines de lucro y legalizó y reguló las ETTs. La reforma de 2010 continúa esta línea de apertura de la intermediación laboral a la iniciativa privada al autorizar las agencias de colocación con fines lucrativos (prohibidas hasta ahora, estableciéndose las condiciones para su autorización y las obligaciones de esas agencias) así como la supresión de las restricciones y prohibiciones vigentes para la celebración de contratos de puesta a disposición por las ETTs en diversas ocupaciones y sectores.

En cuanto a la negociación colectiva y la flexibilidad interna, la reforma de 1994 amplió las competencias de la negociación, al pasar a ser objeto de la misma aspectos que anteriormente se regulaban por el ET, sobre todo en materia de condiciones de trabajo (como algunos aspectos de la contratación, salarios, jornada, categorías profesionales y movilidad geográfica y profesional), y favoreció una mayor descentralización de la misma, a nivel autonómico y de empresa. También exigió a los convenios de ámbito superior a la empresa que regulasen las condiciones y los procedimientos para aplicar las cláusulas de descuelgue salarial y sustituyó las antiguas Ordenanzas y Reglamentaciones Laborales por convenios colectivos. De forma adicional, la reforma de 1994 intentó flexibilizar la organización interna de las empresas y permitir una mayor adaptación de las condiciones de trabajo. En particular, se simplificó la estructura salarial, desapareciendo la obligatoriedad del plus de antigüedad; se estableció el cómputo anual en vez de semanal de la jornada laboral, eliminando la obligatoriedad de pagar primas salariales a las horas extraordinarias; se reguló de forma más flexible el sistema de clasificación profesional de los trabajadores (en base a los grupos profesionales); y se trató de aumentar las posibilidades de movilidad funcional de los trabajadores.

Por su parte, la reforma de 2010, profundiza en cuatro aspectos claves: los traslados colectivos, la modificación sustancial de las condiciones de trabajo de carácter colectivo, la inaplicación del régimen salarial previsto en los convenios de ámbito superior a la empresa y las medidas de reducción del tiempo de trabajo. Con respecto a los dos primeros, trata de extender los acuerdos entre trabajadores y empresarios al plantear la posibilidad de que incluso en las empresas pequeñas en que no hay representación legal de los trabajadores se pueda formar una comisión sindical para llegar a un acuerdo y, además, que se pueda sustituir el período de consultas por la mediación o el arbitraje en el ámbito de la empresa. Por lo que respecta a la cláusula de descuelgue salarial, se regula de forma más completa este procedimiento, tratando de facilitarlo mediante el acuerdo entre las partes y, en caso de desacuerdo, apelando a la mediación extrajudicial (los convenios o acuerdos interprofesionales podrán establecer un arbitraje vinculante). Finalmente, también se flexibilizan las condiciones para fomentar la adopción de medidas de reducción del tiempo de trabajo, introduciendo la medida de reducción temporal de jornada en el artículo 47 del ET y ampliando

los incentivos para trabajadores y empresarios vinculados a la utilización de esta medida<sup>8</sup>.

Finalmente, en cuanto a la extinción de los contratos, la reforma de 1994 facilitó las posibilidades de despido por diversas vías:

- Amplió las causas objetivas de despido a las organizativas y de producción (antes existían las económicas, tecnológicas y por fuerza mayor).
- Amplió las posibilidades de despido individual por causas objetivas, sin necesidad de autorización administrativa, al considerar como despidos individuales aquéllos que en un período de 90 días afectasen a menos del 10% de los trabajadores de la empresa<sup>9</sup>.
- Redujo los salarios de tramitación en determinados supuestos de despido improcedente.
- Simplificó el procedimiento y redujo el tiempo de tramitación en los despidos colectivos (aunque mantuvo la necesidad de autorización administrativa).

La reforma de 2010 trata de hacer lo mismo mediante las siguientes medidas:

- Clarifica las circunstancias en que es posible el despido individual objetivo por causas económicas, técnicas, organizativas y de producción, dando una nueva redacción al artículo 51.1 del ET. Además, incorpora la necesidad de que la empresa acredite la concurrencia de alguna de esas causas así como la justificación razonable de que de dichas causas se deduce la decisión extintiva.
- Con objeto de evitar incertidumbre judicial en los despidos en que se alegan causas económicas, se explicitan dichas causas: la existencia de pérdidas actuales o previstas o la disminución persistente del nivel de ingresos de la empresa, que puedan afectar a su viabilidad o a su capacidad de mantener el volumen de empleo.
- Establece la misma definición de la causa económica tanto para los despidos económicos objetivos como para los despidos colectivos.
- Reduce el plazo de preaviso en caso de despido objetivo de 30 a 15 días.
- Establece que el Fondo de Garantía Salarial (FOGASA) pagará 8 días de la indemnización por despido económico de los nuevos contratos indefinidos firmados tras la promulgación del Real Decreto-ley, siempre que el contrato haya tenido una duración superior a un año (hasta el 2012; a partir de entonces será un fondo de capitalización “a la austriaca”).
- Reduce la tramitación de los Expedientes de Regulación de Empleo (ERE), ya que todos los períodos que antes se consideraban mínimos pasan a ser

---

(8) En particular, se aumentan las bonificaciones de las cuotas empresariales por contingencias comunes a la Seguridad Social (del 50% al 80%) cuando la empresa incluya medidas formativas u otras alternativas para elevar la polivalencia del trabajador o incrementar su ocupabilidad y se amplía de 120 a 180 días el período de reposición de la duración de las prestaciones contributivas por desempleo percibidas durante la reducción de la jornada (también durante la suspensión temporal del contrato) cuando posteriormente se extinga el contrato por ERE.

(9) Menos de 10 trabajadores en empresas con menos de 100, menos del 10% en las que tienen entre 100 y 300, y menos de 30 en las que ocupan a 300 o más.

máximos, en caso de acuerdo el tiempo para que la Administración dé la autorización baja de 15 a 7 días y hay una nueva redacción que alude al plan social del ERE de una forma más clara como un instrumento para conseguir la recolocación de los despedidos.

### 3.2. Valoración de las reformas

La valoración de ambas reformas debería hacerse en términos de si consiguió (la de 1994) o va a conseguir (la de 2010) evitar que la flexibilidad del mercado de trabajo se realice vía empleo, sobre todo temporal, permitiendo otras vías alternativas como la utilización de otras figuras contractuales o una mayor adaptación de las condiciones de trabajo y de los salarios de las empresas a los cambios en la situación económica de las mismas. Además, esta valoración debería realizarse a la luz del razonamiento teórico realizado en la sección anterior.

Parece que la reforma de 1994 no consiguió los objetivos anteriores porque no afectó significativamente a los factores mencionados en el esquema teórico (Malo y Toharia, 1997). Las modificaciones normativas introducidas en dicho año trataban de alterar el diferencial de costes de los tipos de contratos temporales e indefinidos, mediante una reducción del coste del despido y de facilitar las posibilidades de realizar despidos económicos pero sin alterar las características básicas de los despidos, sobre todo una de ellas que resulta crucial para entender la cuantía de las indemnizaciones en España: los despidos son procesos de negociación entre las empresas y los trabajadores. Como el carácter incierto de la indemnización que debe pagar la empresa es al menos tan importante como el hecho de que la empresa considere altas o bajas las indemnizaciones señaladas por la normativa y la reforma no parece que afectara significativamente dicha incertidumbre, el diferencial de costes entre temporales e indefinidos no se vio alterado.

Además, los cambios normativos de 1994 pueden interpretarse como un intento de restablecer el principio de causalidad en la contratación temporal, sobre todo derogando la principal figura contractual usada por las empresas desde 1984. Sin embargo, lo que sucedió fue que las empresas recurrieron a los contratos temporales ordinarios o “causales” (principalmente los de obra o servicio y eventual por circunstancias de la producción), lo que trajo consigo un aumento considerable del número de contratos firmados, al no tener estos contratos un período mínimo estipulado como el viejo contrato temporal de fomento del empleo. A este proceso de sustitución ayudaron, sin duda, las mayores facilidades normativas para el uso de estos contratos y las posibilidades de regularlos mediante negociación colectiva (en un momento en que el desempleo era elevado), así como las ETTs, legalizadas en 1994, si bien su creciente peso en el volumen de contratación temporal, hasta estabilizarse a finales de siglo en un sexto aproximadamente, no parece que afectara a la tasa de temporalidad. En suma, los cambios de la reforma de 1994 no afectaron de forma sensible al peso total de la temporalidad sino sólo a la forma en que las empresas utilizaban el sistema jurídico para satisfacer sus necesidades de flexibilidad, lo que generó una menor duración y una mayor volatilidad de los contratos temporales y una mayor rotación de los trabajadores [Toharia *et al.* (2005)].

Finalmente, en cuanto a la negociación colectiva, la reforma tenía una intención explícita de replegar la legislación estatal en beneficio del pacto entre empleadores y trabajadores, a lo que se sumaba una expansión del área contractual colectiva, dejando al convenio la regulación de un mayor número de temas, si bien no se alteraron los niveles en que podía realizarse la negociación. Sin embargo, el modelo de negociación centralizada, que se vio alterado sobre el papel por la posibilidad de descuelgue del convenio sectorial, no cambió en la práctica con respecto a la situación previa.

¿Qué se puede decir de la reforma laboral de 2010? La Ley 35/2010 va en la dirección de tratar de reducir la dualidad y corregir multitud de distorsiones del mercado de trabajo español, pero ataca estos problemas con cierta timidez y también deja otros sin resolver. Por tanto, si no va a influir decisivamente en los factores que se mencionaron en el esquema teórico, cabe aventurar que sus efectos sobre el funcionamiento del mercado de trabajo no van a ser sustancialmente distintos de los producidos por la reforma de 1994.

Algunas de las medidas adoptadas se dirigen a reducir las diferencias de costes esperados de extinción entre los contratos indefinidos y temporales (reduciendo la de aquéllos y aumentando la de éstos). Así es como hay que interpretar los cambios relacionados con las circunstancias en que es posible el despido por causas económicas así como la extensión del contrato de fomento de la contratación indefinida. Hasta ahora lo normal ha sido que la gran mayoría de despidos se tramiten como improcedentes (pagando 45 o 33 días de salario por año trabajado) y no como procedentes (pagando 20 días), algo que se acentuó con la Ley 45/2002 de reforma de las prestaciones por desempleo pero que ya sucedía con anterioridad [lo que implica que en la práctica en España existe un despido libre costoso desde hace décadas; véase Malo (2005)]. La nueva normativa trata de conseguir que los despidos económicos sean normalmente procedentes, lo que reduciría la indemnización por despido efectivamente pagada así como la incertidumbre asociada a la rescisión del contrato indefinido. Sin embargo, esto va a depender de si la nueva definición plantea o no problemas de interpretación [Desdentado (2010)]. Si este cambio es efectivo, sería una alteración radical aplicable a todos los contratados y no sólo a los nuevos; si no lo es, la situación permanecerá como estaba hasta entonces<sup>10</sup>.

Otras medidas van en la misma línea de reducir las diferencias de costes entre contratos. Es el caso del acortamiento de los períodos de tramitación de los ERE (que implica un descenso de los costes burocráticos asociados a esta forma de despido), el aumento de la indemnización de 8 a 12 días de salario por año de servicio en los contratos temporales (aunque su mayor operatividad se dilata en el tiempo) o la subvención de 8 días de salario por año de servicio por parte del FOGASA en el caso de los despidos tanto procedentes como improcedentes (lo que no reduce lo que paga la empresa al trabajador como indemnización pero sí lo que le paga en el momento del despido). Esta última será en la práctica poco operati-

---

(10) Algo similar puede aplicarse a la delimitación de las otras causas objetivas (técnicas, organizativas o productivas), ya que deja muy abiertos (y dependiendo del futuro) los cambios que se tienen que producir en la empresa para la existencia de las mismas.



va, puesto que será sustituida por el fondo de capitalización en 2012 y hasta entonces sólo afectará a los contratos celebrados a partir de junio de 2010 cuando el despido se produzca después de una duración mínima de un año de contrato<sup>11</sup>. Por tanto, lo más probable es que estas medidas destinadas en principio a limitar la contratación temporal, a reducir la diferencia de costes entre contratos temporales e indefinidos y a luchar contra la dualidad no cumplan adecuadamente sus objetivos, porque se trata de medidas limitadas y, en algunos casos, tímidas.

En este sentido, se podrían haber ampliado éstas y/o considerado otras adicionales [véase García-Serrano *et al.* (2010)], como la reducción de la diferencia del tipo de cotización por desempleo, reduciendo el tipo de los trabajadores indefinidos y aumentando el de los temporales. Junto a lo anterior, se echa en falta un mayor esfuerzo por limitar la contratación temporal injustificada: estableciendo prohibiciones al encadenamiento sucesivo y abusivo de contratos no sólo del mismo trabajador sino de distintos trabajadores para ocupar el mismo puesto de trabajo o puestos similares en la misma empresa (e incluso en los diferentes centros de cotización de la misma empresa); fijando una duración máxima menor del contrato de obra o servicio determinado (que ahora puede llegar hasta cuatro años); suprimiendo la vinculación en la práctica de las contrata y subcontratas de carácter mercantil con la contratación temporal por obra o servicio; e incluso reduciendo el número de tipos de contratos temporales.

Además, hay ciertas acciones que no implican cambios normativos que podrían incidir en la “cultura de la temporalidad” y que deberían considerarse: (i) campañas de divulgación entre los empresarios (similares a las realizadas para la prevención de riesgos laborales) sobre las ventajas de la estabilidad y los costes de la temporalidad con el objetivo de romper el círculo vicioso (“fallo de coordinación”) de pensar que hay que utilizar los contratos temporales porque todos lo hacen; dichas campañas deberían extenderse a las asesorías y gestorías, ya que en el caso de las empresas pequeñas estas entidades podrían estar desempeñando un papel crucial a la hora de decidir la forma de contratar a los trabajadores; (ii) reiterar las campañas de la Inspección de Trabajo, pero realizadas desde un punto de vista negociador con el empresario más que sancionador (al descubrirse irregularidades, propiciar las conversiones a indefinidos y no las sanciones); y (iii) establecer incentivos a las conversiones como vía de desaprendizaje de las “ventajas” de la temporalidad ligando la duración de las subvenciones a la duración del contrato, incentivando la continuidad del contrato una vez concluidas las bonificaciones y manteniendo la política de no bonificar la contratación temporal (en este sentido, los cambios introducidos en el contrato para la formación –aunque sean transitorios– no van precisamente en esta línea)<sup>12</sup>.

Como el modelo español de flexibilidad se ha centrado casi exclusivamente en el recurso a la temporalidad en la contratación, parece conveniente introducir

(11) Además, parece contradictoria con el objetivo de canalizar los despidos improcedentes hacia los procedentes cuando existan causas objetivas para los mismos.

(12) Cueto (2006) y Cebrián *et al.* (2009) muestran que los más estables de todos los contratos indefinidos son los de fomento de la contratación indefinida por conversión, por encima de los ordinarios y, sobre todo, de los indefinidos de fomento iniciales.

mejoras en los mecanismos alternativos de flexibilidad a la contratación temporal, como es el caso del trabajo fijo discontinuo y/o a tiempo parcial (algo que no se ha hecho en la reforma), y en los mecanismos de flexibilidad interna de las plantillas. En este último caso, aunque las medidas parecen correctas al potenciar las facilidades para el descuelgue salarial y en otras materias diferentes a la salarial, como las relativas a las condiciones de trabajo, por parte de las empresas con dificultades económicas, la falta de concreción de los instrumentos y los procedimientos adecuados para resolver los casos de desacuerdo entre empresarios y trabajadores podría condicionar su eficacia. Soluciones similares a las utilizadas hasta ahora, como que las decisiones dependan de la comisión paritaria de los convenios de ámbito superior, podrían no tener efectos apreciables. Serían necesarias otras, como el establecimiento de medios adecuados para el arbitraje vinculante.

Por último, hubiera sido deseable algún cambio más en los despidos colectivos dirigido a facilitar y agilizar su tramitación (pudiendo incluso suprimirse la necesidad de autorización administrativa del ERE si existiera acuerdo entre la empresa y los trabajadores [Desdentado (2010)], como sucede en los países de nuestro entorno) y potenciar los pactos sociales que faciliten la recolocación y/o la reconversión profesional de los trabajadores afectados por los mismos, al mismo tiempo que reducir el papel absolutamente protagonista de la negociación de las indemnizaciones por despido que, en detrimento de esas otras acciones, actualmente tienen en los ERE (aunque el establecimiento del “fondo de capitalización” iría en esta línea, lo que debería reducir en cierta medida la incertidumbre asociada a los mismos).

#### 4. REFLEXIONES FINALES

¿Qué sucedió tras la reforma laboral de 1994? ¿Qué cabe esperar que suceda tras la de 2010? Algunos de los cambios introducidos en esta última exigen un plazo más o menos dilatado de tiempo para su implantación y desarrollo (como las medidas para la estabilidad del empleo y los cambios en materia de despido) y otros requieren de cierto acuerdo entre los interlocutores sociales y entre éstos y el gobierno (como es el caso de los aspectos sobre la gestión de la colocación y las modificaciones en la negociación colectiva). Hay que recordar, además, que en el caso concreto de la reforma de 1994, aspectos que tenían que ponerse en marcha en gran medida a través de la negociación colectiva se vieron bloqueados debido a la oposición sindical a la misma y algunos comenzaron a desarrollarse a partir de la reforma de 1997. Este resultado es un toque de atención para la reforma de 2010, en el sentido de que su nacimiento sin el consenso de los interlocutores sociales (y con la clara oposición sindical) puede dar lugar a la inaplicación de algunas de sus medidas.

Más allá de las cuestiones relacionadas con la implantación de las reformas, lo que resulta relevante es si éstas producen efectos sobre los resultados del mercado de trabajo. Resulta tentador atribuir la recuperación del empleo y la reducción de los niveles de paro a las reformas laborales, sobre todo cuando éstas se adoptan en el momento en que la economía ha tocado fondo y el mercado de trabajo comienza a dar los primeros síntomas de recuperación. Hacer esto es incurrir en la falacia *post hoc* e implica un error que suele cometerse cuando se interpretan relaciones causa-efecto. En este sentido, debe decirse que quienes crean (y destruyen)

empleo son las empresas, puesto que son ellas las que contratan a los trabajadores para la realización de determinadas tareas. Así pues, si los mercados de bienes y servicios en los que operan las empresas atraviesan malos momentos, resulta difícil que el empleo experimente una brusca recuperación incluso contando con la mejor regulación laboral imaginable. Sin embargo, también es cierto que las perturbaciones que afectan a los mercados de bienes y servicios pueden tener un impacto diferente sobre el mercado de trabajo en función del tipo de regulación existente. Esto significa que las modificaciones de la regulación laboral pueden ser relevantes para corregir las disfuncionalidades del sistema de relaciones laborales y para conseguir que éste funcione de forma más adecuada para transmitir el crecimiento económico en creación de empleo. Dicho de otra forma, el sistema de relaciones laborales debe ser un marco adecuado que permita el crecimiento de la ocupación (sobre todo, estable y de calidad) y no se convierta en un generador de problemas.

Desde esta perspectiva, las medidas de cambio de la normativa de las relaciones laborales y las condiciones de trabajo tendrán un impacto limitado sobre la creación de empleo a corto plazo pero facilitarían un funcionamiento del mercado de trabajo con menos distorsiones y menos problemas para aprovechar la futura recuperación económica. Para lograr y consolidar esta recuperación resulta necesario un conjunto de medidas de fomento del crecimiento y de incentivos para la modernización y la adaptación del sistema productivo, que se vería acompañado por las mejoras en el funcionamiento del mercado de trabajo realizadas gracias a cambios de las leyes laborales (cambios que hagan que las leyes se cumplan de manera efectiva y que no incentiven comportamientos como los predominantes desde hace décadas en el sistema español de contratación y de despido, que han llevado a que el espíritu y la práctica de la ley difícilmente puedan estar más alejadas entre sí).

En cualquier caso, una reforma jurídica por sí sola es difícil que pueda solucionar los problemas relacionados con la temporalidad, en particular, y con la flexibilidad externa, en general, que se encuentran detrás de las fluctuaciones tan enormes de la ocupación y del paro en España. Por ello, a la vista de la similitud de las crisis de empleo de 1991-1994 y 2007-2010 y de que la reforma de 1994 no produjo efectos apreciables en términos de reducción de la sensibilidad del empleo con respecto a la producción, cabe aventurar que los resultados de la reforma de 2010 no van a ser mejores. Otras acciones más globales, enérgicas y tomadas en muchos ámbitos que ataquen la “cultura de la temporalidad” (es decir, dirigidas a factores no estrictamente económicos) son necesarias con objeto de replantear el modelo de funcionamiento social y económico, tratando de reducir la incertidumbre que rodea a la actividad empresarial y estableciendo un uso más equilibrado de las distintas vías de flexibilidad de las que pueden disponer las empresas.



#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Cebrián, I., Moreno, G. y Toharia, L. (2009): “¿Por qué no reducen las bonificaciones la temporalidad?”, Ponencia presentada en las VIII Jornadas de Economía Laboral, Universidad de Zaragoza.
- CES (1995): *Economía, Trabajo, Sociedad. Memoria 1994*, Consejo Económico y Social, Madrid.

- Costain, J., Jimeno, J.F. y Thomas, C. (2009): "El funcionamiento del mercado de trabajo y el aumento del paro en España", *Boletín Económico del Banco de España*, n.º julio-agosto, págs. 97-115.
- Cruz, J. (2006): "En busca de la estabilidad perdida: las causas de la temporalidad", *Temas Laborales*, vol. 85, págs. 9-26.
- Cueto, B. (2006): "Las ayudas a la contratación indefinida en España", *Revista de Economía Laboral*, vol. 3, págs. 87-119.
- Desdentado, A. (2010): "Ideas para una reforma del despido", *La Ley*, n.º 7338.
- García-Serrano, C., Malo, M.A. y Pérez Infante, J.I. (2010): "Para una reforma laboral negociada", *Relaciones Laborales: revista crítica de teoría y práctica*, n.º 1, págs. 1569-1592.
- Garrido, L. y Toharia, L. (2004): "What does it take to be (counted as) unemployed? The case of Spain", *Labour Economics*, vol. 11, n.º 4, págs. 507-523.
- Malo, M.A. (2005): "La evolución institucional del despido en España: una interpretación en términos de un accidente histórico", *Revista de Historia Económica*, vol. 23, n.º 1, págs. 83-115.
- Malo, M.A. y Toharia, L. (1997): "Economía y Derecho del Trabajo: las reformas laborales de 1994 y 1997", *Cuadernos Económicos de ICE*, vol. 63, págs. 155-174.
- Malo, M.A. y Toharia, L. (2000): "The Spanish experiment: the pros and cons of the flexibility at the margin", págs. 307-335, en Esping-Andersen, G. y Regini, M., *Why de-regulate labour markets?*, Oxford, Oxford University Press.
- Malo, M.A. y González, J.J. (2010): *Análisis comparado de los procedimientos de despido: perspectiva económica y jurídica*, Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- Pérez Infante, J.I. (1999): "Las reformas laborales recientes: objetivos, contenidos y efectos", *Cuadernos de Información Económica*, vol. 150, págs. 5-23.
- Pérez Infante, J.I. (2009): "Objetivos y contenidos de las reformas laborales en España y propuestas de futuro", *Circunstancia. Revista de Ciencias Sociales del Instituto de Investigación Ortega y Gasset*, n.º 20 (publicado también en el libro de V. Gómez (ed.), *La reforma laboral en España*, Editorial Biblioteca Nueva, Fundación Ortega y Gasset, Madrid).
- Pérez Infante, J.I. (2010a): "El mercado de trabajo español y la última reforma laboral", *Boletín de Inflación y Análisis Macroeconómico*, Instituto Flores de Lemus de la Universidad Carlos III de Madrid, vol. 190, n.º julio, págs. 69-77.
- Pérez Infante, J.I. (2010b): "La reforma laboral después de la Ley 35/2010", *Boletín de Inflación y Análisis Macroeconómico*, Instituto Flores de Lemus de la Universidad Carlos III de Madrid, vol. 194, n.º noviembre, págs. 69-83.
- Sala, H. y Silva, J.I. (2009): "Flexibility at the margin and labour market volatility: the case of Spain", *Investigaciones Económicas*, vol. 33, n.º 2, págs. 1145-178.
- Toharia, L., Cruz, J., Albert, C., Calvo, J., Cebrián, I., García-Serrano, C., Hernanz, V., Malo, M.A. y Moreno, G. (2005): *El problema de la temporalidad en España: un diagnóstico*, Colección Economía y Sociología del Trabajo, n.º 8, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.

Fecha de recepción del original: octubre, 2010

Versión final: diciembre, 2010

ABSTRACT

This article compares the employment crises which took place in 1991-1994 and 2007-2010 and the labour reforms undertaken in 1994 and 2010. The objective is to analyse whether the evolution of employment and unemployment during the current crisis is similar to the previous one, something which may help forecast the future evolution of the two variables. Moreover, by comparing the changes in labour laws, this article aims to shed some light on the likely influence of reforms on aggregate labour market outcomes and to evaluate whether they might help reduce the high degree of sensitivity of employment with respect to changes in production, a very distinctive feature of the Spanish economy when compared with other EU countries.

*Key words:* labour reform, employment, unemployment, Spanish labour market.

*JEL Classification:* J01, J08.

