

# PARA UNA REFORMA LABORAL NEGOCIADA

Carlos García Serrano (Universidad de Alcalá)

Miguel Ángel Malo<sup>1</sup> (Universidad de Salamanca)

José Ignacio Pérez Infante (Universidad Carlos III de Madrid)

[2 de abril de 2010]

Ninguna crisis está originada en el mercado de trabajo. Sin embargo, todas lo acaban golpeando, hasta el punto de que es un lugar común valorar la gravedad de las crisis en función de su impacto sobre el empleo y el paro. La que ahora sufrimos en España aún a varias causas. Con el agotamiento del largo periodo expansivo, en un primer momento se produce una importante subida del precio de los alimentos y del petróleo<sup>2</sup>, que comienza a repercutir negativamente sobre el mercado de trabajo en el otoño de 2007. Pero pronto, en el segundo semestre de 2008, la situación se agrava y 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), a lo cual en España se añade el final de la desmesurada expansión del sector de la construcción y de la burbuja inmobiliaria. La gravedad de la situación del mercado de trabajo español puede apreciarse en la evolución reciente de las cifras de paro y empleo: primero, los 4 millones de parados en el primer trimestre de 2009, que han llegado a 4.326.500 en el cuarto trimestre de 2009; y, segundo, el volumen total de ocupados quedó en 18.645.900 en el cuarto trimestre de 2009, cuando había llegado al máximo histórico de 20.510.600 en el tercer trimestre de 2007.

La forma en que todos estos hechos han impactado sobre el empleo y el paro ha sacado a la luz con toda su virulencia viejos problemas del mercado de trabajo español, en especial la importancia de la temporalidad, la facilidad con que se destruye empleo cuando se frena el crecimiento económico, la falta de flexibilidad interna en las empresas, la cuantía y la estructura de los costes de despido, la forma en que la

---

<sup>1</sup> Autor para correspondencia. Correo electrónico: [malo@usal.es](mailto:malo@usal.es). Dirección postal: Departamento de Economía e Historia Económica, Facultad de Economía y Empresa, Edificio FES – Campus Miguel de Unamuno, Universidad de Salamanca (37007 – Salamanca).

<sup>2</sup> Este último pasó, en media anual, de 48,7\$ por barril en 2005 a 96,1\$ por barril en 2008.

negociación colectiva responde a las situaciones de crisis y el papel de los servicios públicos de empleo y de las políticas activas y pasivas de mercado de trabajo.

Llegados a este momento, se han producido diferentes propuestas y contrapropuestas (incluyendo posiciones que apuestan por no hacer nada o simplemente alterar detalles menores de forma aislada) que han dejado sobre la mesa distintas argumentaciones para su valoración política, incluso si es oportuno o no acometer cambios de calado de la normativa laboral.

El mínimo terreno común de todas las propuestas y contrapropuestas (e incluso de las “no propuestas”) parece ser el agotamiento del modelo productivo de la última expansión y el intento de ir hacia uno nuevo. La expresión “modelo productivo” la entenderemos aquí de un modo sencillo: la estructura sectorial de la economía. La preponderancia de la construcción alcanzó unos valores sin parangón a nivel internacional<sup>3</sup> y se quiere que eso ya no sea así. El relevo de la creación de empleo y del arrastre sobre el resto de la economía se quiere dar a otros sectores, entre los que destacarían aquellos relacionados con las nuevas tecnologías. Los diferentes juicios y recomendaciones se centran en el cómo se conseguiría ese cambio y en el peso y el papel del Estado en esa transformación.

A nuestro juicio, no hacer nada no hará que alcancemos con más rapidez situaciones por debajo de los cuatro millones de parados. Pero tampoco son suficientes pequeños cambios centrados sólo en el mercado de trabajo o sólo en el lado de la oferta del mercado de trabajo. Ni tampoco un mero impulso desde la demanda de la economía dejando sin tratar los problemas y distorsiones de nuestro mercado de trabajo sería una solución adecuada para este momento económico. Por otro lado, consideramos que un punto clave de cualquier reforma tiene que ser que empresarios, trabajadores y la sociedad en su conjunto la perciban como legítima y equilibrada.

Una reforma en la que todas las partes cedan parcialmente en sus “programas máximos” para acercar posiciones y conseguir un resultado mejor para todos. Una reforma sin consenso puede ser efectiva para cambiar uno o algunos aspectos concretos de la regulación del mercado de trabajo; sin embargo, cuando (como en el momento actual) se trata de alterar los componentes fundamentales de las relaciones laborales, es

---

<sup>3</sup> En el tercer trimestre de 2009 el empleo de la construcción representó el 6,3% de empleo total en el promedio de la UE-27 y el 10% en España, casi cuatro puntos porcentuales más. En 2007, antes de la crisis, el empleo de la construcción en España absorbía el 13,5% del empleo, lo que es indicativo tanto de la importancia del sector en la economía española como de la incidencia de la crisis en la construcción en España.

preferible un cambio negociado con y entre los agentes sociales. De esta manera, los cambios tendrán el reconocimiento necesario por parte de todos como para durar largo tiempo y proporcionar un marco estable para la toma de decisiones de las empresas y para el desarrollo de las vidas laborales de los trabajadores.

Los agentes sociales deben negociar, con la voluntad firme de llegar a acuerdos, para reconstruir los fundamentos del mercado de trabajo español; pero se pueden conseguir acuerdos más amplios y ambiciosos negociando a tres bandas, con el gobierno hablando como una parte más. Hay más que hacer por parte del gobierno que gestionar la agenda de la negociación, impulsar las conversaciones y ratificar el acuerdo final de empresarios y sindicatos. El gobierno tiene que hablar por aquellos que no tienen empleo, por los que en el futuro se integrarán en el mercado de trabajo y por los empresarios que en el futuro no deberían encontrarse en condiciones difíciles para crear riqueza y empleo. El gobierno no debería tampoco limitarse a decir qué sucedería si las partes no llegan a un acuerdo. Ese mismo anuncio puede dificultar el acuerdo, pues si el contenido de ese anuncio está cerca de la posición de una de las partes, para esa parte el desacuerdo se convertirá en un resultado apetecible, otorgándole un poder suplementario y malogrando el desarrollo de la negociación.

A continuación se expone un catálogo articulado de medidas que pretenden favorecer el diálogo y la discusión sobre la reforma del mercado de trabajo. Este conjunto de medidas tiene dos grandes grupos de actuaciones con finalidades distintas: primero, medidas de fomento del crecimiento para promover el empleo; y segundo, medidas de cambio de la normativa de las relaciones laborales y las condiciones de trabajo. Estas últimas (las que con toda propiedad pueden considerarse una reforma de la normativa laboral) tendrán un impacto limitado sobre la creación de empleo, pero facilitarían un funcionamiento del mercado de trabajo con menos distorsiones y menos problemas para aprovechar la futura recuperación económica. Por eso el otro conjunto de medidas es necesario, para crear el entorno de crecimiento económico y de empleo, que se vería acompañado por las mejoras en el funcionamiento del mercado de trabajo realizadas gracias a cambios de las leyes laborales. Se trata de aprobar nuevas leyes que 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.

Muchas de las medidas que se explican ya están sobre la mesa, son reformulaciones de algunas que ya se han planteado por otros o incluso forman parte de iniciativas ya realizadas en los últimos meses<sup>4</sup>. En todo caso, la finalidad es ofrecer una propuesta de medidas coherentes que pueda ser aceptable como punto de partida de negociación, al tratarse, en muchas ocasiones, de cuestiones suficientemente abiertas en forma de diferentes opciones que podrían ofrecer distintos resultados posibles. Podría considerarse, pues, que se trata de una propuesta sin vocación de catálogo cerrado e invariable; antes bien, es un conjunto de herramientas con el que se pretende dotar al Diálogo Social de más elementos para llegar a un acuerdo necesario.

## MEDIDAS PREVIAS MÁS ALLÁ DE LOS CAMBIOS EN LA NORMATIVA LABORAL

1. Son las empresas las que crean empleo. Por tanto, fortalecer a nuestras empresas es un requisito previo y esencial de cualquier reforma del mercado de trabajo.

Esto significa que el primer componente esencial de la reforma del mercado es la reforma del sistema financiero. Recuperar el flujo de crédito, frenar las tendencias hacia el atesoramiento de liquidez y restaurar la financiación a las empresas es la primera condición para poder resolver los problemas del mercado de trabajo.

El segundo componente consistiría en sólidas políticas industriales y comerciales destinadas a fortalecer el tejido empresarial y con una visión de largo plazo. Reconducir el crecimiento desaforado y desequilibrado de ciertos sectores (como la construcción) y crear buenas condiciones para aquellos sectores con mejores posibilidades de futuro son las bases para que la economía española pueda llegar a tener saludables perspectivas de empleo, no sólo para salir de esta crisis, sino a largo plazo. Estas medidas se irán volviendo cada vez más importantes conforme se vayan retirando las medidas existentes de impulso del gasto y se avance hacia la reducción paulatina del déficit presupuestario. Serán aún más necesarias si tenemos en cuenta que el necesario cambio de modelo productivo reducirá en un primer momento la relación empleo-producción de la

---

<sup>4</sup> Dado el carácter propositivo del texto no nos ha parecido oportuno incluir referencias bibliográficas apoyando todos y cada uno de nuestros argumentos en trabajos propios o ajenos. Tan sólo hemos introducido algunas cuando nos ha parecido esencial reconocer el origen de una idea o la importancia de un cierto análisis previo. Por supuesto, ninguno de esos autores tiene por qué estar de acuerdo con la manera en que aquí se citan y usan sus ideas.

economía (debido al aumento de la productividad por ocupado) y que el nuevo modelo generará empleo de una forma más lenta<sup>5</sup>.

Nuestro objetivo aquí es profundizar en los aspectos relacionados con los cambios en la normativa laboral, por lo que no abundaremos más en esta cuestión, pero esto no significa que no sea esencial. De hecho, hasta la mejor reforma laboral tiene un carácter de acompañamiento de estas otras medidas en el proceso de creación de empleo. Son las medidas de crecimiento las que impulsarán la creación de empleo y una reforma laboral lo que puede conseguir es que en ese proceso de creación (y en los futuros de destrucción) no se generen distorsiones o situaciones de inequidad entre distintos grupos de trabajadores.

## MEDIDAS RELACIONADAS CON LA TEMPORALIDAD Y LA CONTRATACIÓN

2. Los contratos temporales se pensaron para impulsar el empleo en una época de elevado desempleo y con un crecimiento económico con muy poca capacidad de generar empleo. Aunque no fuera la intención original, la temporalidad pronto desarrolló una funcionalidad social que consistió en sobrellevar sin tensiones sociales graves la resistencia del desempleo a bajar de sus elevados niveles durante la segunda mitad de los ochenta y los noventa. Esto se produjo a través de una suerte de pacto intergeneracional implícito que retrasó la incorporación plena de los jóvenes al mercado de trabajo y permitió a los mayores su permanencia en el mercado de trabajo a pesar de estar menos formados que las nuevas generaciones. Estas generaciones mayores de hecho sostuvieron económicamente a las más jóvenes a través de las prestaciones y subsidios por desempleo (necesarios en los periodos de paro entre empleos temporales) y de la prolongación de la estancia de los jóvenes en el seno de las familias españolas hasta edades con apenas parangón a nivel internacional. Al mismo tiempo, la temporalidad fue la vía por la que las empresas españolas consiguieron flexibilidad para adaptarse a un mercado más competitivo y cambiante que en décadas anteriores. En realidad, la temporalidad es de lejos la forma de flexibilidad más utilizada en España y ha copado los espacios que podrían corresponder a la flexibilidad horaria, al tiempo parcial o a las diferentes formas de flexibilidad interna.

---

<sup>5</sup> Dicho con otras palabras, los empleos de baja productividad pueden crearse con rapidez y relativa facilidad, no así los de elevada productividad.

El recurso a la temporalidad ha llegado a ser tan intensivo y extendido que con el paso de los años han aparecido multitud de efectos negativos tanto para los trabajadores (en forma de desigualdad entre generaciones<sup>6</sup>) como para las empresas (sobre todo en la forma de incentivar una baja productividad). Son ampliamente conocidos y no nos extenderemos aquí en ello<sup>7</sup>. Creemos generalizada la valoración según la cual, hoy en día, los costes de una temporalidad tan elevada superan los beneficios que pueda tener sobre la flexibilidad de las empresas (a la par que la funcionalidad social que la sostuvo en los ochenta y primeros noventa ya no parece seguir vigente o no en el mismo grado).

Las siguientes medidas tienen como objetivo último reducir el uso de los contratos temporales, pero teniendo en cuenta que su erradicación jurídica total podría generar problemas serios sobre todo en ciertos sectores en donde predominan necesidades estacionales o ligadas a una producción que se concentra fuertemente en el tiempo. A esto se añade que al menos una parte de la segmentación del mercado de trabajo por tipo de contrato refleja una segmentación entre puestos de trabajo distintos que ocupan unos trabajadores con contratos temporales y otros con contratos indefinidos. Eliminar sin más el tipo de contrato temporal podría dar lugar meramente a trasladar la segmentación de puestos de trabajo hacia otras características (como la antigüedad) sin dar una verdadera solución al problema de la segmentación. En definitiva, los problemas que hoy en día se hacen visibles a través de la temporalidad pasarían a verse relacionados con la baja antigüedad. Los primeros en salir de la empresa ante un vuelco de la situación económica seguirían siendo los mismos que hasta ahora, con lo que los trabajadores menos cualificados y con escasa experiencia laboral seguirían en una situación semejante a la actual.

Estos razonamientos nos llevan a proponer unas medidas que tiendan a limitar el recurso a la temporalidad, pero considerando que hay que dotar a las empresas de formas de adaptación a los vaivenes del mercado de bienes (volveremos también a esta cuestión cuando tratemos los cambios en la negociación colectiva, que complementan necesariamente esta sección).

---

<sup>6</sup> Desigualdad entre generaciones que no sólo tiene la forma visible de las diferencias en estabilidad laboral, sino también las relativas a los salarios y al acceso a la cualificación.

<sup>7</sup> En el libro de Luis Toharia (dir.), *La temporalidad en España: Un diagnóstico*, Ministerio de Trabajo, Madrid, 2005, se analiza de forma pormenorizada tanto el desarrollo de la temporalidad como forma dominante de flexibilidad en España como los diferentes costes de la temporalidad.

2.1. *Reducir los tipos de contratos temporales.* La experiencia ha demostrado que conforme se restringía o endurecía el uso de algún tipo de contrato temporal se producía un trasvase a algún otro tipo. Por tanto, lo importante parece ser la temporalidad y no tanto la funcionalidad concreta que pretendía cubrir cada tipo de contrato. De ahí que parezca conveniente que se estudie la reducción de los distintos tipos de contrato temporal. En el extremo esa reducción sería a un solo tipo de contrato temporal, aunque esto tal vez sea excesivo, debiendo considerarse sus consecuencias jurídicas. Por ejemplo, eliminar el contrato de interinidad podría plantear problemas. Más bien, el contrato de interinidad habría que delimitarlo mejor e impedir que se utilice de forma inapropiada (sobre todo por las Administraciones Públicas). Sin embargo, sí que parece más factible la refundición de los contratos eventuales y de obra o servicio determinado.

Esta medida debe complementarse con una limitación temporal (posiblemente flexible) en el uso del contrato temporal y su encadenamiento en la misma empresa (incluso en los diferentes centros de cotización de la misma empresa)<sup>8</sup>. Esto se debe a que el contrato de obra o servicio en su forma actual se ha llegado a usar como un contrato indefinido sin indemnización por despido y con menor protección frente al fin injustificado del contrato. Una ampliación de la figura del contrato fijo-discontinuo podría cubrir aquellas necesidades empresariales de sobrepasar la limitación temporal general de los contratos temporales, aunque esto debe sopesarse con las posibles dificultades de gestión de la ampliación del contrato fijo-discontinuo (véase la discusión de la medida 2.9).

En este mismo sentido, tendría que producirse un cambio en la normativa sobre subcontratación para eliminar la presunción de temporalidad que ha generado la jurisprudencia para las relaciones laborales realizadas dentro de una subcontratación. También la ampliación del contrato fijo-discontinuo puede suponer una solución para estas situaciones otorgando a la vez flexibilidad y seguridad. Asimismo, el problema de los “falsos autónomos” podría encajarse en una ampliación del contrato fijo-discontinuo (medida 2.9), siempre con la salvedad de la necesidad de sopesar los posibles problemas de gestión de complicar el contrato fijo-discontinuo.

---

<sup>8</sup> Se trataría de dotar de instrumentos para incentivar el cumplimiento del artículo 16.5 del Estatuto de los Trabajadores para evitar el encadenamiento de contratos temporales.

2.2. *Igualación*<sup>9</sup> y *subida de la indemnización por fin de contrato de 15 días de salario por año trabajado* (para todos los temporales). Se podría discutir su implementación en dos escalones: por ejemplo, 12 días de salario por año trabajado durante el primer año y 15 el segundo.

El alza de la indemnización por despido para los temporales tiene como finalidad aumentar (ligeramente) los costes de recurrir a un contrato temporal. La estructura en escalones recuerda a la propuesta del contrato único o contrato de seguridad creciente, pero sólo para lo que se supone que es un contrato temporal y sin alterar por completo la estructura del sistema de contratación español. De hecho, podría discutirse la posibilidad de que el tercer año como temporal se obtuviera una indemnización de 18 días. Dado que una subida de los costes de despido de los temporales puede hacer que disminuya el volumen de transiciones entre paro y empleo del colectivo con el que más se usan los contratos temporales (jóvenes, inmigrantes y no cualificados, debido a su mayor uso como contrato de entrada y de re-entrada en el mercado de trabajo), dificultando así en algún grado sus perspectivas de empleo, podría producirse ese incremento de la indemnización de acuerdo con su propia antigüedad, con independencia del empleador que le esté contratando. Esto daría lugar a que los buscadores de primer empleo siempre tendrían un coste de terminación del contrato algo menor al de los demás, incluso frente a los demás temporales que ya han acumulado una cierta antigüedad en el mercado de trabajo<sup>10</sup> (o parados con experiencia anterior en el mercado de trabajo).

Esta subida del coste de terminación del contrato temporal podría ser complementada con dos aspectos: por un lado, un aumento de las cotizaciones<sup>11</sup> por desempleo de los contratos temporales y una rebaja de las de los contratos indefinidos; por otro lado, el desarrollo de un régimen indemnizatorio propio por fin injustificado de contrato temporal (hoy en día se asimila al de los contratos indefinidos). El primer aspecto reduciría el coste marginal entre un contrato temporal y uno indefinido e incentivaría el uso de ciertos contratos indefinidos (como el fijo discontinuo frente al temporal eventual). El segundo aspecto nos remite a un efecto indirecto de ley 45/2002

---

<sup>9</sup> Igualación en el sentido de eliminar la diferencia entre los contratos temporales realizados por Empresas de Trabajo Temporal (en la actualidad, sometidos a 12 días de salario por año de antigüedad a la finalización del contrato) y los realizados directamente por las empresas (que en la actualidad están sometidos a 8 días).

<sup>10</sup> No en el puesto que estén ocupando en ese momento.

<sup>11</sup> Una reducción de 1 punto del tipo de cotización por desempleo para los trabajadores contratados indefinidamente debería ir acompañado (si se quieren mantener constantes los ingresos) de un aumento de 4 puntos del tipo de cotización de los contratados temporales.

sobre las reclamaciones por despido improcedente para trabajadores temporales. La eliminación de hecho de los salarios de tramitación que se ha producido con dicha ley, ha hecho que los contratos temporales terminados de forma injustificada den lugar a una compensación total muy inferior para el trabajador (pues con anterioridad a esa ley la indemnización y la cantidad por salarios de tramitación eran de cuantías más bien semejantes debido a la baja antigüedad)<sup>12</sup>.

El paso de un contrato temporal con, por ejemplo, 15 ó 18 días de indemnización a uno indefinido con 20 días en caso de despido económico procedente parece un cambio marginal muy pequeño. Efectivamente, este cambio sería muy pequeño, sin que hubiera un salto apreciable (en este aspecto) del contrato temporal al indefinido siempre y cuando la situación normal ante una razón económica fuera un despido económico procedente. Sin embargo, se puede alegar que, en realidad, el coste normal de terminación de un indefinido está marcado por la indemnización de 45 días (la que corresponde a la situación de despido improcedente) y que, por tanto, el incremento marginal es muy relevante. Esto merece una reflexión sobre la determinación de las indemnizaciones por despido y la relevancia de los detalles legales.

Los costes de despido de un temporal frente a un indefinido no se diferencian sólo en la cuantía de la indemnización, sino en que los de los primeros son ciertos y los de los segundos tienen siempre un componente de incertidumbre debido a que el indefinido tiene normalmente mayores posibilidades de reclamar ante un tribunal por despido improcedente o injustificado. Imaginemos que el contrato temporal tuviera una indemnización de 45 días de salario por año trabajado, igual que lo que habitualmente se está pagando para despedir a un indefinido (por los incentivos que hay a hacer los despidos como si fueran improcedentes). Esto no igualaría a ambos grupos de trabajadores, *a no ser* que la capacidad para poner en cuestión la decisión del empresario ante un tribunal fuera la misma para trabajadores con contrato temporal y con contrato indefinido. El problema es que en España es precisamente eso lo que sucede<sup>13</sup>. Un uso no distorsionado del sistema de despido, llevaría tanto a que ese incremento marginal sólo fuera de 15 ó 18 a 20 días de salario por año trabajado como a

---

<sup>12</sup> Sin embargo, debe tenerse en cuenta que estas situaciones afectan a un número relativamente pequeño de casos, pues no es habitual que los trabajadores temporales puedan interponer una demanda por despido improcedente.

<sup>13</sup> Nótese que la cuestión de la incertidumbre en los contratos indefinidos quedó “eliminada” con la Ley 45/2002, salvo en el caso del contrato de fomento de la contratación indefinida (cuestión que se trata un poco más adelante). Ahora bien, esa disipación de la incertidumbre se hizo al coste de desvirtuar la lógica del sistema de causas de despido.

una mayor capacidad para poner en cuestión la decisión de la empresa, algo sobre lo que volveremos en el conjunto de medidas dedicadas al sistema de despido (en especial la medida 3.1).

*2.3. Mejorar la protección por desempleo de los trabajadores temporales.* Esta mejora podría estar asociada (aunque no necesariamente) al desarrollo de un sistema de cotización bonus-malus para que las empresas que recurren más a la temporalidad tengan cotizaciones más altas y que incluso esas cotizaciones se incrementen más aún si las duraciones de los contratos temporales son extremadamente cortas.

Este sistema de cotización puede tener, con todo, dos inconvenientes principales: dificultades prácticas de aplicación y no acabar con la rotación si ésta se centra en contratos indefinidos de muy corta duración (y más si han sido subvencionados). Hay que reconocer que el primer inconveniente puede ser fundamental y debe ser valorado por la Administración, que es quien lo desarrollaría y gestionaría. En cuanto al problema de una rotación con otro tipo de contrato, bastaría con definir el sistema en términos de rotación o añadir un incremento adicional para aquellas empresas con elevada rotación (lo cual, como es lógico, llevaría asociado el problema práctico de implementar este nuevo aspecto del sistema).

Podría argumentarse que un sistema bonus-malus supondría una elevación sensible de los costes salariales para las empresas. Aparte de posibles periodos transitorios para que las empresas adaptaran la gestión de sus plantillas, las empresas no tienen por qué sufrir una elevación de costes si no incurren en un uso excesivo de la temporalidad (ni en una elevada rotación). Esto significa que a las empresas con una actividad intrínsecamente temporal hay que darles un medio para que no soporten un exceso de costes en un sistema bonus-malus. Además de esta vía, otra podría ser la de los contratos a tiempo parcial y los contratos fijos-discontinuos, que podrían constituirse en excepciones (parciales o totales) del sistema (lo cual sería coherente con lo propuesto en las medidas 2.8 y 2.9).

*2.4. Nueva regulación de las Empresas de Trabajo Temporal (ETT), imponiendo la necesidad de que promuevan de manera efectiva la estabilización de la carrera laboral de sus trabajadores.* Esta medida se refiere a que las ETT deberían comprometerse en la gestión de la carrera laboral de los trabajadores, conjugando este compromiso con la gestión de las necesidades de sus empresas cliente. Parte central de la gestión de la

carrera laboral de los trabajadores sería la búsqueda de la estabilización de su carrera laboral, a través de compromisos laborales sucesivamente más estables (si eso es lo que desea el trabajador).

En coherencia con esto, habría que abrir las posibilidades de intermediación de las ETT y permitirles la gestión de puestos permanentes (para cubrirlos con contratos indefinidos), pues el no permitírsele puede crear problemas a trabajadores que podrían tener buenas perspectivas de estabilizar su situación laboral. En la sección dedicada a la intermediación laboral se completará esto con recomendaciones sobre una ampliación del papel de la intermediación privada.

*2.5. Limitar severamente el recurso de las administraciones públicas a la temporalidad y ampliar las de empleo a tiempo parcial.* Aparte de los problemas habituales que la temporalidad puede suponer para los trabajadores, la temporalidad abre una puerta a una gran discrecionalidad en la contratación en las administraciones públicas en perjuicio de los principios de mérito y capacidad. El preocupante y gran aumento relativo de la temporalidad en las administraciones autonómicas y locales aconseja endurecer el recurso a este tipo de contratación en el sector público. En 2009, según la EPA, la tasa de temporalidad del sector privado ha sido el 25,5% y la del sector público el 25,1%, prácticamente igual, cuando en 1999 la diferencia era de casi 17 puntos (36,2% y 19,8%, respectivamente). Incluso en el segundo y tercer trimestre de 2009 la tasa es superior en el sector público (25,4% y 26,2%) que en el privado (25,2% y 25,8%).

En este mismo sentido, convendría abrir la puerta de manera decidida al tiempo parcial en las Administraciones Públicas, algo que hasta ahora es apenas inexistente. La existencia de puestos a tiempo parcial podría permitir a muchas administraciones ofrecer un servicio mejor adaptado a las necesidades cada vez mayores de flexibilidad horaria en la atención al ciudadano.

*2.6. Reducción drástica del número de colectivos a los que llegan las bonificaciones para la contratación indefinida.* Investigaciones recientes muestran la ineficacia generalizada del sistema de bonificaciones que existe en la actualidad. Se trataría, pues, de centrar las bonificaciones en colectivos para los que se sabe que sí son efectivas (como el de personas con discapacidad) y en alguno más con especiales problemas (como el de parados de larga y muy larga duración).

De manera adicional, convendría discutir si habría que bonificar a jóvenes sin cualificar y hacerlo incluso en el caso de los contratos temporales para la formación, siempre que se elevara la duración mínima de la formación teórica, que ahora es sólo del 15% de la jornada. De hecho, a nuestro juicio la bonificación de contratos para jóvenes sin cualificar sólo debería producirse si realmente se proporciona esa formación, la cual se garantizaría mediante fórmulas sencillas de verificar *a priori*, como la adhesión a un convenio de los servicios públicos de empleo, de la comunidad autónoma, ayuntamientos, planes sectoriales de formación, etc., que se atestiguarían en el mismo momento de la contratación.

El escaso uso de la actual figura del contrato para la formación debería tenerse en cuenta para valorar este tipo de bonificación y es lo que justificaría facilitar que la formación se haga dentro de esquemas de formación ya existentes como los mencionados.

*2.7. Valorar la posibilidad de generalizar el contrato de fomento de la contratación indefinida.* La generalización de este contrato (que incorpora para el despido económico improcedente una indemnización de 33 días de salario por año trabajado con un máximo de 24 mensualidades<sup>14</sup> y que puede utilizarse para la contratación de un colectivo muy amplio de trabajadores<sup>15</sup>) puede ayudar en el escalonamiento que se planteaba en la discusión de la medida 2.2.

Sin embargo, creemos que esta medida tiene un interés limitado. Si es relevante eso significaría que la actual distorsión en el sistema de despido español seguiría vigente, es decir, que las indemnizaciones de improcedencia seguirían siendo la referencia principal en el proceso de determinación de las indemnizaciones. Por otro lado, esta posible generalización depende de las decisiones que hagan las empresas a la hora de contratar y de los incentivos que existan para el uso de diferentes tipos de

---

<sup>14</sup> Frente a los 45 días de salario por año trabajado con un máximo de 42 mensualidades del contrato indefinido ordinario.

<sup>15</sup> De acuerdo con la Disposición Adicional Primera de la Ley 12/2001, el contrato para el fomento de la contratación indefinida podrá concertarse con trabajadores incluidos en uno de los dos grupos siguientes:

a) Trabajadores desempleados inscritos en la oficina de empleo en quienes concurra alguna de las siguientes condiciones: jóvenes desde dieciséis hasta treinta años de edad, ambos inclusive; mujeres desempleadas cuando se contraten para prestar servicios en profesiones u ocupaciones con menor índice de empleo femenino; mayores de cuarenta y cinco años de edad; parados que lleven, al menos, seis meses inscritos ininterrumpidamente como demandantes de empleo; y minusválidos.

b) Trabajadores que, en la fecha de celebración del nuevo contrato de fomento de la contratación indefinida, estuvieran empleados en la misma empresa mediante un contrato de duración determinada o temporal, incluidos los contratos formativos, celebrado con anterioridad al 31 de diciembre de 2003 (31 de diciembre de 2007 con la modificación realizada por la Ley 43/2006).

contrato. En todo caso, el contrato de fomento de la contratación indefinida no debería llevar aparejado ningún tipo de incentivo económico<sup>16</sup>, ya que precisamente el incentivo para su uso se encuentra en permitir a las empresas un despido menos costoso (más que nada en el caso de trabajadores que adquirieran en el futuro una elevada antigüedad, en especial por el límite máximo de 24 mensualidades).

Hay que resaltar que en los últimos dos años este contrato se ha usado relativamente poco en comparación con el contrato indefinido ordinario: en torno a un 17% de toda la contratación indefinida<sup>17</sup>, menos de lo que suponía en 2006 ó 2007, cuando se podía emplear para la conversión de contratos temporales en indefinidos. Como es obvio, esto significa que ha habido un mayor uso relativo del contrato indefinido ordinario (que incorpora indemnizaciones más altas para el caso del despido económico objetivo improcedente).

El relativo mayor uso del contrato indefinido ordinario podría estar indicando que los costes de despido son menos importantes de lo que se cree cuando las empresas contratan trabajadores, que las empresas prefieren utilizar el contrato ordinario cuando encuentran trabajadores que son valiosos o que existen incertidumbres jurídicas sobre cómo usar en la práctica la posibilidad del despido económico objetivo (improcedente) más barato en el contrato de fomento de la contratación indefinida. Estas tres razones no se excluyen mutuamente, pero la única sobre la que se puede actuar con un cambio legal es la última, por lo que convendría acabar con las incertidumbres jurídicas que han rodeado a este contrato desde su inicio en cuanto a la realización del despido objetivo económico improcedente (la clave precisamente de su reducción de indemnizaciones máximas).

## *2.8. Incrementar el recurso al empleo a tiempo parcial y a la flexibilidad horaria.*

---

<sup>16</sup> La no inclusión de incentivos económicos tendría como excepción los colectivos mencionados en la medida 2.6.

<sup>17</sup> Este dato se refiere al flujo de nuevas contrataciones indefinidas y procede de una explotación de los microdatos del Registro de Contratos realizada por los autores, pues no es posible obtenerlo con los datos publicados. Conviene tener en cuenta que la Ley 12/2001 sólo permitía la conversión de los contratos temporales suscritos antes del 31 de diciembre de 2003, impidiendo que muchos contratos temporales firmados con posterioridad a dicha fecha pudiesen ser convertidos en indefinidos para el fomento de la contratación indefinida. La Ley 43/2006 modificó esta fecha fijándola en el 31 de diciembre de 2007, por lo que se extendió el uso del contrato de fomento de la contratación indefinida para las conversiones, siempre y cuando los contratos temporales hubieran sido celebrados antes del 31 de diciembre de 2007. Con contratos realizados después de esa fecha, el único tipo de conversiones que se podría llevar a cabo sería a través del contrato indefinido ordinario con indemnización de 45 días por año de servicio en lugar de los 33 días de los indefinidos de fomento de empleo.

Debe mejorarse la regulación del contrato a tiempo parcial para convertirlo “realmente” tanto en un mecanismo de adaptación de las empresas a los cambios de la demanda y a la concentración horaria y diaria de determinadas actividades como en un instrumento que facilite un mejor reparto de la jornada de los trabajadores que lo deseen (para lo cuál habría que priorizar la voluntariedad de este tipo de empleo y evitar su polarización en empleos poco cualificados y escasamente remunerados<sup>18</sup>). Una cuestión específica importante es que debería evitarse la discriminación actual, considerada como inconstitucional por varias sentencias del Tribunal Constitucional, en materia de protección social, más concretamente de pensiones, que provoca que las personas ocupadas a tiempo parcial tengan que trabajar, en relación con las ocupadas a tiempo completo, un mayor número de años para acceder a las pensiones o para percibir el 100% de la correspondiente base reguladora. Difícilmente el empleo a tiempo parcial puede ser una opción atractiva para los trabajadores bajo estas circunstancias.

A la vez (siguiendo la medida 2.5), las posibilidades de empleo a tiempo parcial en las administraciones públicas deben ser ampliadas y facilitadas.

Para facilitar el recurso a la flexibilidad de horas para todos los trabajadores y abrir de manera clara una alternativa a la temporalidad, podrían introducirse *umbrales mínimos de trabajadores afectados para los Expedientes de Regulación de Empleo de suspensión de empleo y de reducción de horas* por debajo de los cuales no se aplicaría la autorización administrativa. De esta forma se conseguiría una flexibilidad para las empresas con una forma legal relativamente sencilla de poner en marcha y de aplicar; en cuanto a los trabajadores, se conseguiría una situación que puede evitar el despido y conseguir mantenerse y/o retornar a la empresa con lo que no se pierde el capital humano específico. Se trata, pues, de conseguir que el ajuste de horas sea una opción más extendida ante una situación negativa de la empresa que el ajuste de trabajadores. Sobre esta cuestión volveremos más adelante para detallarlo un poco más en la sección cuarta, dedicada a los Expedientes de Regulación de Empleo.

*2.9. Ampliación del concepto de contrato fijo discontinuo* para que puedan alternarse periodos de actividad superiores a un año con periodos de inactividad siempre inferiores a la mitad del tiempo de actividad (con un determinado máximo de tiempo de inactividad que habría que acordar entre los agentes sociales y la Administración

---

<sup>18</sup> Cuestiones éstas últimas que podrían articularse a través de la negociación colectiva.

Pública, pero que podría estar en un año). La finalidad de esta medida es proporcionar a las empresas un mecanismo de flexibilidad, creando una especie de “situación intermedia” antes de llegar al despido definitivo. Al mismo tiempo, que el trabajador pueda volver a su antiguo trabajo significa que el capital humano específico acumulado no se perdería, con el consiguiente beneficio para los salarios futuros del trabajador y para la productividad de la empresa en particular y de la economía en general.

Esto es una forma de llevar a nivel individual el sistema de la regulación de empleo de suspensión, que puede entenderse como un despido temporal con posibilidad de rellamada. El periodo de inactividad se trataría como en los actuales fijos discontinuos, cobrando la prestación por desempleo que corresponda y a la llegada del límite máximo si no se produjera la rellamada se consideraría un despido improcedente, que debería tener un castigo adicional al coste normal de la improcedencia (no necesariamente una cantidad que percibiera el trabajador sino más bien una cotización adicional al sistema de prestaciones por desempleo). De forma simétrica, la rellamada debería tener un premio en términos de las cotizaciones empresariales por el trabajador (premio que debería decrecer conforme se acerque la fecha límite de rellamada).

La ampliación de este tipo de contrato debe entenderse de forma complementaria a la medida 2.1, pues sería una de las vías posibles para canalizar los actuales contratos eventuales y los contratos fijos a tiempo parcial.

No obstante, el rediseño descrito arriba del contrato fijo-discontinuo incluye una dosis de complejidad en su gestión que podría desincentivar su uso por parte de las empresas. A nuestro juicio, sería más sencillo poner en marcha la flexibilidad de horas y jornada a través del impulso del empleo a tiempo parcial y de facilitar el ajuste de horas y de jornada para todos los trabajadores, tal como se propone en la medida 2.8. Como se puede apreciar, concebimos ambas medidas como sustitutivas entre sí (o una o la otra), no como complementarias.

## MEDIDAS PARA CONSEGUIR UN FUNCIONAMIENTO EFICAZ DEL SISTEMA DE DESPIDO: EL DESPIDO INDIVIDUAL

3. La regulación del despido de los trabajadores con contrato indefinido está aquejada de graves problemas de diseño<sup>19</sup>. Nuestro sistema de despido busca desterrar la

---

<sup>19</sup> Un análisis jurídico de la distorsión del sistema de despido español se puede encontrar en Jesús Cruz Villalón, “La regulación del despido: funciones y articulación jurídica”, capítulo primero de Valeriano

posibilidad de un despido sin causa y regula de manera estricta las causas que pueden justificar un despido y las consecuencias de la inexistencia de esa causa justificada siempre para proteger al trabajador frente a posibles arbitrariedades, pero también con la vocación de permitir a la empresa adaptarse a nuevas circunstancias (por ejemplo, la necesidad de reducir plantilla ante una situación de crisis económica). Aunque el problema viene de tiempo atrás, la ley 45/2002 dio su forma actual a un sistema de despido en el que la gran mayoría de casos se resuelven como despidos improcedentes (es decir, como si obedecieran formalmente a una causa injustificada). Esta ley también permite que los despidos se resuelvan en apenas 48 horas y de hecho así sucede con la gran mayoría de despidos. Además, los trabajadores pueden solicitar la prestación por desempleo presentando la carta de despido, lo cual elimina la lógica de los salarios de tramitación que pagaba la empresa y que ahora, de hecho, quedan eliminados en estos casos<sup>20</sup>.

Sin embargo, el uso de la normativa sobre despidos es una especie de equilibrio social entre empleadores y trabajadores en el que cada parte consigue algo a cambio de otra cosa. Las empresas consiguen un sistema rápido y sencillo para despedir cuando lo necesitan pero al coste de tener que pagar la indemnización por despido improcedente (que es de 45 días de salario por año trabajado con un máximo de 42 mensualidades<sup>21</sup>) en lugar de la indemnización por despido económico procedente (20 días de salario por año trabajado con un máximo de 12 mensualidades). Los trabajadores consiguen una compensación sustancialmente mayor por su despido (los mencionados 45 días en lugar de 20, más del doble), pero al coste de su descausalización y de la indefensión jurídica.

Por tanto, los cambios que se propongan en el coste del despido deberían siempre llevar de la mano cambios adicionales que den algo a los que salgan perdiendo y quiten algo a los que salen ganando. En caso contrario, la nueva regulación no gozaría de la legitimidad necesaria para sostenerse a lo largo del tiempo. Así, bajar sólo la indemnización hacia el valor que el propio Estatuto de los Trabajadores establece como

---

Gómez (ed.), *La reforma laboral en España*, Editorial Biblioteca Nueva – Fundación Ortega y Gasset, Madrid, 2009, págs. 33-61. Para un análisis económico de la misma cuestión, véase el artículo de Miguel Ángel Malo y Luis Toharia, “La reforma de los despidos en 2002”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 76, 2008, págs. 111-128.

<sup>20</sup> Si el despido fuera llevado a los tribunales y fuera declarado nulo, sí que habría que pagar los salarios de tramitación pues nunca se habría producido el fin de la relación laboral.

<sup>21</sup> O de 33 días de salario por año trabajado con un máximo de 24 mensualidades si se trata de un contrato indefinido de la reforma de 1997. Aunque en este caso, como ya señalamos, hay una incertidumbre jurídica no desdeñable que llevaría a las empresas a usar la vía de un despido disciplinario improcedente con indemnización de 45 días (lo cual, por otro lado, elimina la necesidad del preaviso).

procedente para los despidos económicos (20 días) sin restaurar la protección jurídica llevará a que los trabajadores se opongan fuertemente al cambio. Incrementar la protección jurídica dificultando el despido llevaría a las empresas no sólo a pagar habitualmente una indemnización que más que dobla la de procedencia sino además a perder la discrecionalidad que han llegado a adquirir en este sistema.

En más que en ningún otro aspecto de la regulación del mercado de trabajo es necesaria aquí la negociación de las partes para llegar a una nueva situación de equilibrio que quite algo a ambas partes y que a la vez les dé también algo. Siempre con la finalidad de ir hacia un sistema de despido en el que lo normal sea que la mayor parte de los despidos sean procedentes si están razonablemente justificados y que los trabajadores obtengan la protección que la normativa pretende darles frente a eventuales arbitrariedades. Es en este sentido en el que deben interpretarse las medidas que se proponen a continuación.

3.1. *Aplicación efectiva del principio de razonabilidad mínima de los despidos*, de manera que esta parte de la jurisprudencia del Tribunal Supremo pase a formar parte del Estatuto de los Trabajadores<sup>22</sup>. La finalidad de esta medida sería conseguir que realmente las causas de despido sean efectivas y que el sistema de despido no se convierta en un cuestionamiento o valoración judicial de decisiones de gestión empresarial. El tribunal sólo podría entrar a valorar si el despido es una decisión plausible y no si deberían haberse tomado otras medidas.

En España los datos agregados sobre despidos muestran que éstos aumentan en las recesiones y disminuyen en las expansiones, por lo que tienen que predominar forzosamente razones económicas detrás de ellos. Por tanto, el que la inmensa mayoría se tramiten con un reconocimiento de la improcedencia de los mismos indica que todo el sistema crea incentivos para un uso distorsionado de las causas para despedir<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Una presentación sencilla de esta cuestión jurídica es la de Salvador del Rey Guanter, “Reflexiones en torno a la posible adaptación del marco regulatorio del mercado de trabajo y de las relaciones laborales”, capítulo quinto del libro de Valeriano Gómez (ed.), *La reforma laboral en España*, Editorial Biblioteca Nueva – Fundación Ortega y Gasset, Madrid, 2009, págs. 161-181.

<sup>23</sup> Por poner una analogía, imaginemos qué pensaríamos de un sistema penal en el que la mayoría de los casos se resolvieran sin llegar al juzgado sólo porque buena parte de los inocentes se declararan culpables debido a que todo el procedimiento penal les incentivara a ello para resolver todo con más rapidez. Algo semejante es lo que sucede de manera totalmente clara desde la ley 45/2002, pero que ya venía sucediendo de una forma menos evidente con anterioridad a dicha ley.

3.2. *Transformación del actual sistema de resolución en un máximo de 48 horas reconociendo la improcedencia, pero manteniendo un sistema que impida que el coste del despido crezca a través de los salarios de tramitación.* Así, si no se ha dado preaviso al trabajador, debería bastarle al trabajador con la carta de despido para obtener la prestación por desempleo, sin menoscabo de que el trabajador pueda reclamar la improcedencia del despido. La lógica del salario de tramitación es mantener los ingresos del trabajo mientras se dirime si realmente fue procedente terminar la relación laboral. Si el trabajador ya tiene la posibilidad de cubrir sus ingresos con la prestación por desempleo, el salario de tramitación no debería tener cabida.

La aplicación del principio de razonabilidad mínima debería suponer un gran aligeramiento de todo el procedimiento judicial de los despidos. No obstante, debería existir algún tipo de tiempo máximo para la resolución judicial, para no volver inoperativo el sistema y que no se regrese a una situación como la previa a la de la ley 45/2002, en la que compensaba pactar indemnizaciones relativamente altas alegando una causa improcedente para que el caso no llegase a juicio. Dado que el preaviso para un caso de despido económico procedente se fija en un mes ese plazo máximo debería ser también de un mes<sup>24</sup>.

La “rapidez” del despido podría también ponerse en relación con haberse procedido a realizar consultas con los representantes de los trabajadores en aquellas empresas donde los haya (entendiendo que consultas no significa necesariamente negociación).

En todo caso, insistimos una vez más en que deberían disiparse totalmente las incertidumbres jurídicas en torno al despido objetivo económico del contrato indefinido de fomento, para que no se incentive la alegación de causas disciplinarias improcedentes para facilitar el despido y las indemnizaciones no supongan 45 días sino 33.

3.3. *Habría que valorar la oportunidad de que los jueces puedan entrar a graduar la indemnización por improcedencia entre la cantidad de procedencia y el máximo por improcedencia.* Atendiendo a la propia experiencia española antes del Estatuto de los

---

<sup>24</sup> Nótese que si se ha dado preaviso al trabajador, durante ese mes el trabajador ya tiene cubiertos sus ingresos, por lo que la prestación por desempleo debería empezar a cobrarse al terminar ese mes. Si la empresa no efectúa el preaviso el trabajador debería poder solicitar con la carta de despido la prestación por desempleo. La empresa tiene que seguir pagando (al menos en la situación actual) un mes de salario si no realiza el preaviso, pero este pago tiene la finalidad de no “premiar” a las empresas que no avisan, no de pagar salarios. Es, pues, como una compensación por la ausencia de hecho del preaviso.

Trabajadores (a finales de la década de los setenta del siglo XX), la graduación sólo tiene sentido si los jueces efectivamente la aplican. Si lo que sucede es que se tiende a fijar el máximo de manera general, la graduación perdería su sentido.

Si se viera la imposibilidad de aplicar la medida 3.3, se podría plantear una reducción de la indemnización de improcedencia a 33 días de salario por año trabajado (y un máximo de 24 mensualidades). La generalización del contrato indefinido de fomento del empleo para todas las nuevas contrataciones sería una manera no traumática de realizar este cambio. No obstante, este tipo de medida siempre debe valorarse a la luz de conseguir un uso no desvirtuado del sistema de despido y no una bajada *per se* de los costes de despido.

3.4. Dado que un uso no desvirtuado de las causas para despedir llevaría a pagar en muchos más casos la indemnización por despido procedente, esto podría llevar a que los trabajadores aumentaran sus pérdidas de ingresos tras el despido en comparación con la situación actual, impidiendo dar el paso hacia un sistema de despido no distorsionado. Para evitar este problema *es imprescindible que haya mejoras del sistema de protección por desempleo, que deberían repartirse en una mejora de las condiciones de la prestación y una ampliación de las políticas activas y de intermediación laboral dirigidas a este colectivo*. Entre las medidas de intermediación laboral estaría la puesta de un “Servicio de Respuesta Rápida” ante despidos económicos (algo a lo que volveremos más adelante).

#### MEDIDAS PARA CONSEGUIR UN FUNCIONAMIENTO EFICAZ DEL SISTEMA DE DESPIDO: LOS EXPEDIENTES DE REGULACIÓN DE EMPLEO

4. En la situación actual se da un predominio de la gestión de los despidos como problemas individuales en lugar de un problema colectivo de varios trabajadores. Sin embargo, lo normal es que los problemas económicos (cuando son graves) requieran de despidos de varios trabajadores. Dado que los despidos colectivos a través del mecanismo de los Expedientes de Regulación de Empleo requiere de la intervención de los representantes de los trabajadores podemos considerarlo como un sistema más “favorable” a los trabajadores que el sistema de despido individual y, en principio, debería permitir a la empresa gestionar la reducción de plantilla (y otras posibles

medidas simultáneas como suspensiones, reducciones de jornada, reordenación del horario, etc.) como un solo problema y no como multitud de despidos individualizados.

Sin embargo, las empresas suelen evitar su realización puesto que el procedimiento de negociación explícita que es el Expediente hace que se convierta en un proceso de cómo compensar las pérdidas de ingresos de los trabajadores despedidos en el peor momento posible para la empresa, cuando ya se ha producido la situación de crisis que da lugar a la necesidad del propio Expediente. Esto ha dado lugar a que, paradójicamente, muchas veces sea más fácil sacar adelante un Expediente en momentos de expansión (cuando no es urgente la realización del despido colectivo, sino más bien parte de una estrategia de largo plazo de transformación de la empresa) que en momentos de crisis.

Por otro lado, los Expedientes de Regulación de Empleo no se agotan en el despido colectivo. Cubren también situaciones de suspensión de empleo (asimilables a un “despido temporal con rellamada asegurada”) y de reducción de jornada, es decir, situaciones que pueden asimilarse a formas de flexibilidad interna. Una ampliación de estos mecanismos iría en la línea de desincentivar el recurso al despido (individual o colectivo), permitiendo así que el capital humano específico acumulado no se pierda y que más empresas recurran a diferentes formas de flexibilidad interna.

4.1. *Discusión y valoración de las posibilidades del sistema austriaco.* Se ha planteado que una manera de resolver el problema de pérdidas de ingresos de los despedidos y no desincentivar la realización de despidos colectivos sería adoptar un sistema de acumulación de indemnizaciones al estilo austriaco.

Desde 2003, en Austria el empleador contribuye permanentemente al pago de indemnizaciones, haciendo transferencias mensuales a un fondo. Dicha contribución es de 1,53% del salario. Si se produce el despido el trabajador puede recuperar todo lo cotizado a dicho fondo, con lo cual la cantidad percibida sigue dependiendo de la antigüedad (habida cuenta que las pérdidas de ingresos tras un despido son más altas para los trabajadores con más antigüedad) pero no ha de ser negociada en el momento del despido ni tampoco sacrifica fondos de la empresa en un momento de crisis. Sin embargo, como gran problema esta medida altera por completo el sistema de despido (también el individual) y hace que el hecho de realizar un despido adicional no tenga coste alguno para la empresa. Esto puede dar lugar a despidos masivos que pueden ser altamente perjudiciales para las economías locales (generando una situación muy

negativa en la economía local y perjudicando la búsqueda de empleo de los recién despedidos).

Por tanto, se trata de un sistema que si bien resuelve el problema que mencionábamos crea otros dos de gran importancia (la necesidad de una transformación completa del sistema de despido y la necesidad de controlar de algún modo el tamaño total del despido colectivo)<sup>25</sup>. Tal vez una transformación del papel del FOGASA podría ser una solución a los problemas que anticipamos de una imaginaria aplicación del sistema austriaco, pero al suponer cambios en instituciones de garantía tan básicas deben ser, en todo caso, resueltos por acuerdo entre los agentes sociales y la Administración<sup>26</sup>. Somos conscientes de que puede haber problemas prácticos para pasar del sistema actual a un sistema inspirado en la experiencia austriaca, pero creemos que sí que merece la pena reflexionar sobre sus posibles ventajas y las posibilidades para transferirlo al contexto institucional español.

4.2. Para no crear incentivos para usar una u otra vía para hacer despidos, *el principio de razonabilidad mínima de los despidos debería aplicarse también en los despidos colectivos*. También debería buscarse una manera de *simplificar el procedimiento de reclamación por despido improcedente en el caso de los despidos colectivos* para que los casos conflictivos no se resuelvan por sentencia cuando ya el despido colectivo no tenga sentido (por ejemplo, porque la empresa no exista por no haber podido resolver su crisis). *Extraer los despidos colectivos de la vía administrativa para encauzarlos por la misma vía judicial que los despidos individuales* sería la manera de evitar este problema<sup>27</sup>. La forma más directa de conseguir este cambio es eliminar la necesidad de autorización administrativa.

4.3. El sistema de autorización administrativa previa es una rareza a nivel internacional, ya que entre los países similares al nuestro sólo existe en Holanda (donde tiene un sentido distinto y se aplica a todo tipo de despido, junto con un control alternativo

---

<sup>25</sup> Además, todavía no contamos con una evaluación de los efectos de la medida en Austria debido al poco tiempo transcurrido.

<sup>26</sup> Un inconveniente adicional en el momento actual es que un sistema como el austriaco necesita que se gestione de algún modo el fondo acumulado. Dada la situación actual de los mercados financieros, puede dar lugar a desconfianzas adicionales en comparación con un sistema de indemnizaciones por despido complementado con las prestaciones por desempleo.

<sup>27</sup> Al respecto, se pueden consultar dos breves artículos de Aurelio Desdentado: “La crisis de la regulación de empleo: el debate sobre la jurisdicción”, *La Ley*, 3 de septiembre de 2007; y “La crisis de la regulación de empleo: el efecto destructor del tiempo”, *La Ley*, 8 de octubre de 2007.

judicial bastante rápido). *Si se aplicara en los despidos colectivos el principio de razonabilidad mínima, el control administrativo previo prácticamente carecería de sentido.* Nótese, que si la autorización administrativa se elimina y eso da lugar a reclamaciones judiciales largas y complejas esa eliminación no tendrá sentido, por lo que la eliminación de la autorización no sólo es complementaria del principio de razonabilidad mínima de los despidos sino también de un sistema sencillo y rápido de reclamación judicial (medida 4.2).

4.4. No obstante, junto con la eliminación de la autorización administrativa *debería reforzarse la negociación entre empresa y trabajadores, otorgando un papel central al plan social.* En este sentido, *debería enfocarse menos a pactar indemnizaciones y más a buscar la recolocación de los trabajadores despedidos.* Por tanto, habría que valorar que el plan social incluyera la colaboración bien de los servicios públicos de empleo bien de ETTs para la recolocación rápida de los despedidos. Es esperable que si los trabajadores ven posibilidades reales de ser recolocados habrá una mejor disposición a pagar indemnizaciones más bajas.

También puede plantearse como medida intermedia, que la eliminación de la autorización administrativa se convierta en un control administrativo a posteriori bajo determinadas situaciones. Por ejemplo, cuando el plan social pactado con los trabajadores incluya un plan formal de recolocación con los servicios públicos de empleo y/o ETTs de un porcentaje sustancial de los trabajadores despedidos; o cuando se apliquen de manera simultánea medidas de flexibilidad interna que minoren el tamaño del despido colectivo.

4.5. En los casos de quiebra y suspensión de pagos debería conseguirse que los trabajadores cobren al declararse dichas situaciones de manera anticipada con cargo al FOGASA, sin menoscabo de lo que con posterioridad pueda suceder con el concurso de acreedores.

4.6. Hay sectores, como el del automóvil, que han aprendido con el paso del tiempo a incorporar los ERE de suspensión de empleo y de reducción de jornada de tal manera que ya parecen formar parte de la gestión de recursos humanos de esos sectores. Seguramente es en este sentido en el que se ha estado discutiendo la posibilidad de aplicación del sistema alemán de “kurzarbeit”. Conviene recordar una diferencia

importante entre el sistema español de ERE de reducción de jornada y el sistema alemán y es que el tiempo que no se está trabajando en España no está relacionado con formación ni con acumulación de nuevas capacidades. En España puede ser difícil implementar esas actividades formativas, a no ser que se cuente con convenios con los servicios públicos de empleo o se cuente con sistemas formativos propios (algo que puede existir en las grandes empresas pero no en el resto).

Por otro lado, dejar a un lado la autorización administrativa previa para los ERE de extinción de contratos (lo que popularmente llamamos un despido colectivo) también implica llegar a hacerlo para los ERE de suspensión de empleo y de reducción de jornada. *En consonancia con lo expuesto anteriormente, se podría eliminar la necesidad de autorización previa (incluyendo un control administrativo a posteriori) si existieran ese tipo de actividades de formación para el tiempo de no trabajo o si se hubiera producido la compaginación de la suspensión de empleo y la reducción de jornada con otras medidas de flexibilidad interna dirigidas explícitamente a reducir la extensión de la suspensión y la reducción.* En el mismo sentido (tal como se decía en la medida 2.8), debería valorarse el establecimiento de un umbral de trabajadores afectados por debajo del cual los requisitos para acometer la suspensión de empleo y la reducción de jornada fueran mínimos, siendo el más claro la exención de la autorización administrativa previa<sup>28</sup>.

Una delimitación de estas combinaciones a través de la negociación colectiva reduciría incertidumbres y, al mismo tiempo, permitiría que este tipo de mecanismos de reducción de jornada y de suspensión de empleo se adaptasen a las peculiaridades sectoriales.

Un punto crucial es la protección social de los trabajadores afectados por reducción de jornada y por suspensión de empleo. En los ERE de reducción de jornada habría que valorar que entre el extremo de no agotar derechos a prestaciones por desempleo y el otro extremo de agotar ese derecho un día entero por cada día de reducción de jornada, se podría realizar un agotamiento proporcional (por ejemplo, un día de reducción de la mitad de la jornada agotaría medio día de prestación). Para no generar efectos estratégicos indeseados esta proporción tendría que hacerse de manera semejante a como se solucionara la discriminación actual contra el contrato a tiempo parcial que se explicó en la medida 2.8. Por otro lado, las condiciones de protección

---

<sup>28</sup> Teniendo en cuenta que una medida de este tipo sería sustitutiva, que no complementaria, de una ampliación de la figura del fijo-discontinuo como la explicada en la medida 2.9

social de los trabajadores afectados por ERE de suspensión deberían ser equiparables a las que darían lugar los cambios propuestos en el contrato fijo-discontinuo si se adoptara la medida 2.9. En todo caso, un trabajador no debería estar mejor ni peor que otro contratado bajo una forma flexible (tiempo parcial o fijo-discontinuo) si se viera afectado por un ajuste de horas o de jornada equivalente.

## MEDIDAS RELACIONADAS CON LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

5. Desde diferentes ámbitos se han planteado las limitaciones y problemas que plantea la estructura de la negociación colectiva en España. Es evidente la importancia crucial que tiene en el mercado de trabajo el mecanismo a través del cual se determinan los componentes fundamentales del salario. Características fundamentales del sistema de negociación colectiva español son: la existencia de un sistema de elecciones sindicales para elegir los representantes en la negociación en la empresa y en niveles superiores a la misma; la extensión (por el principio “erga omnes”) de los acuerdos a empresas y trabajadores que no han participado en la negociación del convenio; la limitación de hecho de los temas negociados al salario y a la jornada laboral; y la previsión de inflación como referencia en la fijación de los aumentos salariales futuros.

5.1. El sistema de elecciones sindicales español tiene características que lo asemejan a las elecciones políticas. Hay un límite de apenas un mes de antigüedad para poder ser votante y una antigüedad de seis meses para poder ser elegido como representante. Por tanto, hay una gran extensión del derecho a voto para elegir a los representantes de los trabajadores. Parecería que esto da pie a que se integren las preferencias de todos los trabajadores en la negociación colectiva. Sin embargo, no es así de manera especial con los trabajadores temporales. Éstos han venido constituyendo hasta muy recientemente el 30% de los trabajadores. ¿Cómo es posible que un grupo tan numeroso no transmita sus preferencias a través de un sistema de elección de representantes de los trabajadores como el español? Primero, los trabajadores temporales están mucho más concentrados en empresas en las que nunca se convocan elecciones sindicales (empresas pequeñas<sup>29</sup>): según la Encuesta de Coyuntura Laboral, en 2009 más de la mitad de los trabajadores

---

<sup>29</sup> En las empresas de menos de 10 trabajadores no existe la representación de los trabajadores, salvo que lo decida la mayoría de los trabajadores en las empresas que tienen entre 6 y 10 trabajadores, algo que sucede en muy pocas ocasiones.

temporales se concentran en las empresas de 50 y menos trabajadores. Segundo, como los trabajadores temporales suelen cambiar de empresa e incluso de sector se pierde la posibilidad de usar el voto para premiar o castigar a aquellos a los que se votó en las anteriores elecciones. La consecuencia es que los temporales muchas veces no pueden votar y muchas otras no tienen incentivos para participar y sus preferencias no quedan adecuadamente representadas en la negociación colectiva.

Así pues, no sólo se trata de un problema de baja afiliación o que los afiliados sean mayoritariamente trabajadores con contrato indefinido. Es un problema relacionado con un efecto no previsto del funcionamiento de las elecciones sindicales. Para conseguir que los problemas y necesidades de los temporales se plasmen en los convenios colectivos deben tener lugar *cambios en el propio sistema de elecciones sindicales buscando especialmente que puedan influir los trabajadores que hoy están en empresas donde no se convocan elecciones*. Dado que se trata de un aspecto que afecta exclusivamente a los representantes de los trabajadores, parecería lógico que estos posibles cambios fueran negociados directamente entre sindicatos (tanto los mayoritarios a nivel nacional como a nivel autonómico) y el Estado.

5.2. La extensión del principio “erga omnes” hace que se extiendan los convenios a empresas que pueden no estar incluidas en la organización empresarial que ha negociado el acuerdo y a trabajadores que ni siquiera han tenido la posibilidad de votar en las elecciones sindicales. Esto puede suceder de hecho para todos los convenios que tengan un ámbito superior al de la empresa<sup>30</sup>. Por tanto, puede suceder que lo pactado no se ajuste a lo que necesiten muchas empresas afectadas por el convenio. Este problema trata de cubrirse con las llamadas cláusulas de descuelgue, pero hay una percepción extendida de que es difícil acogerse a las mismas y que su relevancia práctica es más bien escasa.

Aquí se abren varias posibilidades. Una es descentralizar la negociación colectiva para que ésta realmente se adapte a las necesidades de la empresa y de sus trabajadores. A pesar del atractivo intuitivo de esta posibilidad hay que señalar que dado el tejido productivo español (con predominio de empresas pequeñas y muy pequeñas) podría dar lugar a que de hecho gran parte de los trabajadores no se vieran cubiertos por negociación colectiva alguna. Con la estadística de empresas inscritas en el Régimen

---

<sup>30</sup> En España, el nivel de negociación más extendido es el sectorial provincial. Nótese que la provincia es una unidad administrativa no necesariamente una unidad económica.

General y en el Especial de la Minería del Carbón de la Seguridad Social el 75% de las empresas tienen menos de seis trabajadores y el 85% menos de diez trabajadores. El tamaño medio de las empresas apenas supera la cifra de diez trabajadores. Como ya se dijo, en las empresas de menos de 10 trabajadores no existe representación de los trabajadores, salvo que la mayoría de los mismos así lo decida en las empresas de 6 a 10 trabajadores. Este hecho sucede en muy pocas ocasiones, lo cual, a nuestro juicio, arroja serias dudas sobre la posibilidad de negociar convenios colectivos en empresas de ese tamaño y por tanto limitaría muy seriamente la descentralización de la negociación colectiva (salvo que eso signifique dejar sin convenios a muchas de esas empresas).

Otra posibilidad consiste en facilitar que a una empresa no se le aplique el convenio pactado en un ámbito superior, gracias a la aplicación de cláusulas de descuelgue del convenio (hoy en día vinculadas a haber experimentado pérdidas en el pasado). Incluso merece la pena plantear que las cláusulas de descuelgue afecten a otras materias, entre las cuales la jornada laboral sería la principal que debería considerarse.

Finalmente, también cabe imaginar la posibilidad de establecer que la extensión de los convenios no sea automática, sino a posteriori por petición de la empresa y/o los representantes de los trabajadores (como sucede en otros países).

Debería ser fruto de la negociación entre los agentes sociales si se opta por una posibilidad u otra, aunque a nuestro juicio la descentralización no es la mejor de las opciones y la eliminación de la extensión automática no parece una opción factible. Nuestra opinión es que la más fácil (o la menos difícil) de llevar a cabo es mantener la extensión automática pero *incrementar de manera real las posibilidades de descuelgue; para que esto sea posible las cláusulas de descuelgue deberían existir en todos los convenios cuyo ámbito sea superior al de la empresa*. Estas cláusulas de descuelgue no deberían basarse en situaciones tan exigentes como el haberse producido pérdidas en el pasado y deberían fijarse más en la situación presente y futura de la empresa.

5.3. Sería necesario *ampliar el contenido real de los convenios colectivos más allá de la determinación de los incrementos salariales y de la jornada laboral*. La reforma de 1994 abrió esta posibilidad de forma clara, pero en la práctica se ha utilizado poco, sobre todo dejando a un lado fórmulas de flexibilidad interna que dieran una alternativa a los despidos cuando la empresa sufre una situación negativa.

Para facilitar la inclusión en los convenios colectivos de cláusulas relacionadas con la flexibilidad interna y desbloquear la situación actual, sería conveniente reformar

(de acuerdo con los interlocutores sociales) algún artículo del Estatuto de los Trabajadores que por su excesivo reglamentarismo y rigurosidad limita su utilización. Ese sería el caso del artículo 41, el cual regula las modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo.

Relacionada con esta cuestión también está la *articulación de los convenios cuando concurren convenios de más de un ámbito*. Sería conveniente distribuir las competencias entre convenios, según su ámbito funcional y territorial. En este sentido, resaltaríamos la importancia de la coordinación de la negociación colectiva frente al grado de centralización de la misma. Consideramos recomendable una mayor coordinación de la negociación colectiva y una plena articulación de los convenios de distinto ámbito, de manera que (como establecía el Estatuto de los Trabajadores en su redacción inicial de 1980, antes de la reforma laboral de 1994, y el AINC-1997) sea el convenio de ámbito superior el que reparta las competencias de los de ámbito inferior, para articular los distintos convenios sin que se produzca ni negociación en cascada ni solapamientos ni lagunas.

5.4. Desde los tiempos de los Pactos de la Moncloa, nuestro sistema de negociación colectiva ha estado basado en fijar unos incrementos salariales que compensaran la evolución esperada de los precios. Para ello venía fijándose por parte del gobierno la expectativa de inflación para el año siguiente, la cual servía de referencia. Sin embargo, tras la incorporación de España a la zona euro, dicha referencia se ha perdido al no contarse con una expectativa de inflación nacional proporcionada por el Gobierno. Ese papel ha venido desarrollándolo el objetivo medio para la zona euro que proporciona el Banco Central Europeo. Es obvio que este mecanismo da lugar a que se tome una referencia que no tiene por qué reflejar de forma adecuada la situación no ya de ciertas empresas sino de la economía española en su conjunto. *Debe establecerse una referencia clara y realista para la expectativa de inflación que ha de guiar la negociación colectiva en sus diferentes ámbitos en España*. La forma en que se ha establecido esa referencia en el Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva de 2010, 2011 y 2012 muestra una manera de resolver este problema<sup>31</sup>. Otra opción (que no es sustitutiva sino más bien complementaria) es el establecimiento de una banda

---

<sup>31</sup> Aunque este Acuerdo también dice que para los convenios plurianuales se recomienda a las partes tomar en consideración para establecer las referencias salariales el objetivo de estabilidad de precios del Banco Central Europeo.

salarial en función de las previsiones de inflación y de los crecimientos esperados de la productividad.

En este contexto siguen teniendo sentido las cláusulas de revisión salarial. Éstas deben cumplir su función de garantizar el poder adquisitivo de los trabajadores. Ahora bien, de forma simétrica, cuando se produzca una situación en la que los incrementos salariales se separen con claridad de la evolución económica general o sectorial (sobre todo en los convenios plurianuales) deben existir formas previstas y pactadas de antemano para poder corregir esos incrementos a la baja.

## MEDIDAS RELACIONADAS CON LA INTERMEDIACIÓN LABORAL

6. En cualquier mercado la intermediación pretende que oferentes y demandantes se “encuentren”. El mercado de trabajo no es una excepción. No siempre es fácil ni sencillo para las empresas cubrir una vacante ni para los trabajadores encontrar un nuevo empleo. Facilitar el encuentro de los buscadores de empleo y de los buscadores de trabajadores redunda en un funcionamiento más eficiente de las empresas y en una reducción de la duración del desempleo. Como en otros ámbitos, los sistemas públicos y privados de intermediación coexisten en el mercado de trabajo, si bien tradicionalmente se ha dado una preponderancia (e incluso monopolio en el pasado) de los sistemas públicos de intermediación laboral. En cualquier caso, incrementar la participación de la intermediación privada no debería hacerse en detrimento de los servicios públicos de empleo, porque los servicios privados de intermediación no resuelven los problemas de todos los trabajadores que buscan empleo ni llegan a todo el territorio (sólo desarrollarían su labor en aquellos territorios donde realmente hay oportunidades de negocio). Hoy en día, además, cualquier medida o propuesta debe tener en cuenta que son las comunidades autónomas las que tienen las competencias en relación con los servicios públicos de empleo en materia de colocación y políticas activas de empleo.

6.1. *Creación de servicios de respuesta rápida ante ajustes de plantilla por parte de los servicios públicos de empleo* en especial para las situaciones de despido colectivo que se producen en localidades relativamente pequeñas. Aquí se podría seguir la experiencia exitosa al respecto del Reino Unido<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> En el Reino Unido este servicio se denomina “Rapid Response Service” y hace años fue señalado por la Comisión Europea como una buena práctica en el ámbito de las políticas de intermediación laboral.

Hay que tener en cuenta que este tipo de servicio requiere de trabajadores del servicio público de empleo con un gran conocimiento de la economía local y regional. Sólo así se puede proporcionar de manera rápida a los trabajadores afectados posibilidades realistas de recolocación (y no meramente la oferta de cursos de formación variopintos). Una recolocación rápida supone la reducción drástica de todo tipo de costes económicos y sociales: la empresa que necesita reducir plantilla tendrá más fácil la negociación con los trabajadores para afrontar la situación negativa que le afecta; habrá una carga presupuestaria menor en forma de prestaciones que no se necesitan o que apenas se consumen; la economía local no se ve tan perjudicada; la búsqueda de los trabajadores no es competitiva entre sí (un riesgo cierto en economías locales pequeñas) sino organizada; y los problemas psicológicos y sociales son menores si el desempleo es más corto.

Por supuesto, también debería existir la posibilidad de que estos servicios se pudieran usar incluso de manera preventiva por parte de una empresa cuando comience a experimentar problemas.

6.2. *Profundización en la personalización de los servicios de asesoramiento en la búsqueda de empleo junto con políticas activas para grupos específicos* (jóvenes, buscadores de primer empleo, parados de larga duración). Los servicios públicos de empleo han profundizado en esta vía en los últimos años. También en las ETT se trata de una tendencia al alza.

6.3. *Avanzar en la articulación de políticas pasivas y políticas activas* (entendida esta articulación como doble derecho y no como participación en las activas a cambio del dinero que se recibe en las pasivas). La mejora en las prestaciones que debería acompañar a cualquier reducción de las indemnizaciones por despido debería evitar alargar los periodos de derecho y los eventuales incrementos en la cuantía tendrían que concentrarse más bien al principio del periodo de derecho. También deberían concentrarse al principio del periodo de derecho las actividades formativas y en general las políticas activas.

6.4. En relación con la medida 2.4, *convendría permitir a las ETT intermediar para cubrir vacantes para necesidades permanentes de la empresa* que, de forma coherente con el principio de causalidad, deberían cubrirse con contratos indefinidos. En este

mismo sentido, *la ampliación de oportunidades de negocio de las ETT en este ámbito debería contrapesarse con la necesidad de establecer un compromiso con la estabilización laboral de los trabajadores*, tal como ya hemos explicado con anterioridad.

*De forma coherente con lo anterior, habría que levantar las restricciones para operar en ciertos sectores que actualmente existen sobre las ETT.* Tal vez el único sector en el que tendría sentido no permitir la actuación de las ETT sería la Administración Pública. Como ya dijimos, la temporalidad en las diferentes administraciones públicas tiene un sentido (y unos peligros) que no es el mismo que en la economía privada, por lo que no convendría abrir la puerta a facilitar el recurso a la temporalidad en la Administración por esta vía.

## MATIZACIONES FINALES DE CONJUNTO

Para terminar querríamos hacer notar tres cuestiones de conjunto.

En primer lugar, varias de las medidas inciden en cambios de la gestión del sistema de protección por desempleo. Creemos que los cambios van en el sentido de ir creando un sistema coherente con la noción de estabilidad en el empleo más que con el de estabilidad en el puesto de trabajo. Esto significa que hay que cubrir los periodos intermedios entre puestos de trabajo (o de inactividad total o parcial al producirse un despido, un fin de contrato temporal, una suspensión de empleo o una reducción de jornada). Se trata de una decisión política si hay que dedicar más recursos o no al sistema de protección social y eso trasciende los meros cambios legales, pero es un aspecto ineludible que el Estado debe valorar. Una cuantificación del impacto de las diferentes medidas sobre el sistema de protección por desempleo es imprescindible<sup>33</sup>. Ahora bien, las medidas planteadas han tratado de hacerse pensando en que no habría cambios drásticos en la financiación del sistema de protección por desempleo.

En segundo lugar, querríamos resaltar que no todo tiene que cambiar a la vez. Parece lógico que aunque se incluyan en el mismo acuerdo, las medidas pueden tener un calendario paulatino de implantación. Por un lado, convendría retardar las medidas que dieran lugar a una reducción generalizada de las indemnizaciones por despido y por tanto también las medidas relacionadas con incrementos de las prestaciones. Por otro

---

<sup>33</sup> En especial, la que se plantea sobre los contratos fijos-discontinuos y la relacionada con los ERE de suspensión de empleo y reducción de jornada.

lado, el calendario podría ir cerrando en varios pasos el recurso a la temporalidad al tiempo que se fuera abriendo la alternativa de recurrir al empleo a tiempo parcial y a la flexibilidad horaria para todos los trabajadores. Con todo, debe tenerse en cuenta que hay medidas que se plantean como complementarias por lo que, se implanten antes o después, las complementarias deben ponerse en marcha en el mismo momento del tiempo.

Finalmente, en tercer lugar, deberíamos ser conscientes que la necesidad de los cambios no conducirá rápidamente a una mejora del mercado de trabajo tras la implementación de las medidas que se pongan en marcha (las expuestas aquí u otras). No hay remedios rápidos para los grandes problemas. Los cambios legales alteran los incentivos para el comportamiento de los agentes económicos y, normalmente, esto significa que los agentes tardarán un tiempo en aprender a usar las nuevas posibilidades legales e intentarán perpetuar los viejos comportamientos con las nuevas normas. A veces, esto lleva incluso a que los agentes busquen huecos en la normativa para seguir aprovechando el conocimiento que tienen en el uso de la vieja regulación legal. Empresarios y trabajadores (y administraciones públicas) no son agentes pasivos ante los cambios legales. Al igual que con reformas anteriores tendremos cambios en el sentido esperado y nuevos comportamientos que crearán nuevos desafíos (y hasta nuevos problemas).