

LA REFORMA DEL MERCADO DE TRABAJO: CAMINANDO (LENTAMENTE) EN LA DIRECCION ADECUADA

Juan F. Jimeno Serrano
Universidad de Alcalá de Henares y FEDEA

1. Introducción.

Como consecuencia de la actual recesión económica, que sufren la mayoría de los países de la Unión europea (UE), la situación de los mercados de trabajo de estos países es poco menos que dramática: sus niveles de empleo son, en general, similares a los registrados en la primera mitad de la década de los ochenta, mientras que sus tasas de paro son muy superiores a las de otros países avanzados como Estados Unidos y Japón. En nuestro país, la situación es aún más preocupante puesto que el nivel de empleo estimado por la EPA del tercer trimestre de este año es similar al estimado en el segundo trimestre de 1980 y, además, la tasa de paro española es superior al doble de la tasa de paro media de la UE⁽¹⁾.

Según la opinión mayoritaria de los analistas del mercado de trabajo y de los *policy-makers*, la principal razón por la cual la creación de empleo es escasa y el paro es elevado y persistente en los países de la UE, se deriva de ciertas restricciones legales diseñadas para proteger los "derechos de los trabajadores". Es por ello, por lo que la reforma del mercado de trabajo se ha convertido en una de las principales medidas de política económica propuestas para restaurar la prosperidad en Europa, en general, y, en particular, para que España pueda converger, en términos reales, con sus socios de la UE. También son evidentes las razones de la contestación sindical a las propuestas de reforma (que es mucho más intensa en nuestro país que en el resto de los países de la CE) puesto que, si bien es cierto que la creación de empleo es escasa y el paro es un grave problema en Europa, en las últimas décadas la evolución de los salarios reales y de los mecanismos de protección social ha permitido un avance considerable en los niveles de renta personal de los trabajadores de la mayoría de los países de la UE (avance que resulta mucho más apreciable cuando se compara al producido en Estados Unidos, por ejemplo). Desde la perspectiva sindical, se percibe la reforma del mercado de trabajo como un "ataque" a los derechos de los trabajadores diseñado para mejorar la competitividad de las economías europeas mediante reducciones en los salarios reales.

En las páginas siguientes se presenta un resumen de la evolución de la reforma del mercado de trabajo en España y un breve análisis de los elementos de esta reforma con el objetivo de valorar si la reforma del mercado de trabajo en España se está haciendo de forma adecuada y si, a la vista de los efectos previsibles de dicha reforma, los temores de los representantes sindicales son o no infundados. La conclusión final de este análisis es que la reforma del mercado en España, tal y como ha quedado plasmada en el Decreto-Ley sobre Medidas Urgentes de Fomento

(1) De hecho, en la época moderna de la EPA (tras su reforma en el tercer trimestre de 1976), el nivel de empleo más alto se produjo precisamente en el tercer trimestre de 1976.

de la Ocupación (aprobado por el Consejo de Ministros del pasado 3 de diciembre) y en el Anteproyecto de Ley de Reforma del Estatuto de los Trabajadores, puede considerarse como un conjunto de medidas que van en la dirección adecuada, pero que pueden resultar insuficientes para eliminar las ineficiencias evidentes en el funcionamiento del mercado de trabajo español. Por otra parte, estas medidas no constituyen ningún cambio fundamental en los principios básicos de la ordenación legal del mercado de trabajo español, por lo que la actitud de los representantes sindicales ante esta reforma es poco comprensible.

2. Los elementos de la reforma del mercado de trabajo.

En la regulación de todo mercado de trabajo existen, al menos, cuatro aspectos fundamentales:

- i) el sistema de contratos laborales que determina bajo qué condiciones los empresarios pueden contratar a sus trabajadores y cómo se extinguen dichos contratos,
- ii) el sistema de protección a los trabajadores parados,
- iii) el sistema de determinación de salarios, y
- iv) el mecanismo de colocación de los trabajadores.

Las diversas modalidades de contratación determinan en qué medida es posible crear determinados puestos de trabajo. Por ejemplo, si un puesto de trabajo requiere una duración de la jornada laboral inferior a la legalmente establecida para el trabajo a tiempo completo y no existe un contrato de trabajo a tiempo parcial, es probable que dicho puesto de trabajo no se cree. Por tanto, para maximizar la creación de empleo, es importante que existan las modalidades de contratación adecuadas a las características de los puestos de trabajo que puedan crearse. En nuestro país, tras la reforma de octubre de 1984, existen numerosos tipos de contrato que se distinguen tanto en la duración de la jornada laboral (contrato a tiempo parcial) como en la duración de la relación laboral (contratos temporales). En general, puede afirmarse que el actual sistema de contratación laboral distorsiona gravemente el mercado de trabajo y ha creado una excesiva rotación laboral⁽²⁾. La modificación de algunos de estos contratos es, de nuevo, el principal componente de la reforma actual del mercado de trabajo español, como veremos más adelante.

En lo que se refiere al tratamiento de los parados, hay dos criterios fundamentales a tener en cuenta. En primer lugar, el principal derecho de un parado es disponer de un nuevo puesto de trabajo y es fundamental que, en el proceso de búsqueda de un puesto de trabajo, reciba toda la ayuda posible de agencias de colocación que sean capaces de asesorar, dirigir al parado a las ofertas de trabajo existentes e, incluso, ofrecerle la formación profesional necesaria, si no dispone de ella para ocupar las vacantes disponibles. En segundo lugar, la disponibilidad de una fuente de renta que permita a los parados vivir dignamente mientras dura su situación de desempleo, es un avance social irrenunciable. Ahora bien, el sistema de protección por desempleo no debe interferir en la asignación eficiente de recursos humanos que todo mercado de trabajo ha de llevar a cabo. Existe la opinión generalizada de que el sistema actual de protección por desempleo

(2) Véase Toharia (1993): "Las entradas y salidas en el mercado de trabajo: ¿qué hay que liberalizar?", *Boletín del Círculo de Empresarios*, nº 57.

español no cumple, por diversas razones, con ninguna de las dos funciones anteriores e introduce dificultades para dicha asignación eficiente de recursos humanos.

En tercer lugar, el sistema de determinación de salarios ha de estar diseñado de manera que permita una evolución salarial acorde con la evolución de la productividad y, así, sea favorable a la creación de empleo. En nuestro país, el sistema de determinación de salarios está basado en la negociación colectiva, de forma que son empresarios y trabajadores los que mediante el correspondiente convenio colectivo determinan el salario y las horas de trabajo. Algunos aspectos de la negociación colectiva en España son manifiestamente contrarios a una evolución acorde entre salarios y productividad y tienen efectos negativos sobre la tasas de paro y de inflación⁽³⁾.

Por último, es importante que en el mercado de trabajo existan mecanismos de intermediación entre demanda y oferta de trabajo que sean eficaces. La agencia pública de empleo y la regulación de las agencias privadas de colocación juegan un papel fundamental en el desarrollo de estos mecanismos. En el caso español, la situación actual, en este sentido, deja bastante que desear⁽⁴⁾.

Globalmente, es esta la situación de partida sobre la que hay que enjuiciar la reforma del mercado de trabajo en España. De hecho, el documento sobre la reforma del mercado de trabajo, que el gobierno envió al Consejo Económico y Social (CES) a mediados de este año, reflejaba acertadamente, aunque a grandes rasgos, esta situación de partida. En el cuadro núm. 1 se resumen las principales propuestas de dicho documento clasificadas en cada uno de los siete apartados que en el mismo se resaltan como más importantes en la reforma del mercado de trabajo español. La reforma de algunos contratos temporales y de los contratos a tiempo parcial y de inserción (contratos de prácticas y de formación) se consideraban necesarios para evitar las distorsiones que el sistema de contratación ha producido en el funcionamiento del mercado de trabajo. Esta reforma, junto con la clarificación de la regulación legal de los despidos económicos y la reducción que los costes que se derivan de la intervención administrativa en la extinción de contratos indefinidos en determinados casos, habría de constituir la solución a la segmentación del mercado de trabajo entre trabajadores fijos y temporales, que no solamente es socialmente injusta sino que también es económicamente ineficiente, puesto que ha tenido efectos perniciosos sobre la rotación laboral y la evolución de la productividad y de los salarios⁽⁵⁾. En cuanto a la movilidad interna (modificaciones sustanciales del contrato de trabajo en lo que se refiere a funciones, horario, jornada de trabajo, movilidad geográfica, etc.), el documento abogaba por dotar a los empresarios y a los representantes de los trabajadores de una mayor autonomía en la regulación de algunos de estos temas, tras derogar las Ordenanzas Laborales. La potenciación de la negociación colectiva también se consideraba el mecanismo adecuado para eliminar las deficiencias existentes en la actual estructura salarial. Por otra parte, el sistema de protección por desempleo se consideraba suficientemente modificado tras la Ley 22/92 de 30 de julio (originada tras el famoso "decretazo") y sólo se consideraba necesario una mayor eficacia en la

(3) Veáse Jimeno (1992). "Las implicaciones macroeconómicas de la negociación colectiva: el caso español", *Moneda y Crédito*, nº 195.

(4) Veáse Jimeno (1993): "La reforma del INEM como mecanismo de intermediación en el mercado de trabajo", *Boletín del Círculo de Empresarios*, nº 57.

(5) Veáse Jimeno y Toharia (1992): "Productivity and Wage Effects of Fixed-Term Employment: Evidence from Spain", FEDEA, documento de trabajo 92-11; Jimeno y Toharia (1993): "The Effects of Fixed-Term Employment on Wages: Theory and Evidence from Spain", *Investigaciones Económicas*, vol. XVI(3), septiembre; y Dolado y Bentolila (1992): "Who are the insiders? Wage Setting in Spanish Manufacturing Firms", Banco de España, documento de trabajo 9229.

lucha contra el fraude y la eliminación de la exención de las prestaciones por desempleo a efectos del IRPF. Por último, en lo que se refiere a formación profesional, las líneas de actuación adecuadas se consideraban las formuladas por el Acuerdo Tripartito sobre Formación Profesional Continua y el Plan Nacional de Formación Profesional; y en lo que se refiere a la reforma de los mecanismos de intermediación en el mercado de trabajo, la reforma de la agencia pública de empleo (INEM) y la autorización de las empresas de trabajo temporal se presentaban como las medidas más oportunas.

Las vicisitudes sufridas por este documento durante el proceso de negociación de un pacto social, son bien conocidas. Los sindicatos se negaron en un principio a su discusión y la convocatoria de elecciones generales les proporcionó una buena coartada. Una vez que se procedió a su discusión en el CES, varios meses después que fuera remitido por el gobierno, el CES fue incapaz de presentar un dictamen consensuado, principalmente, pero no exclusivamente, por la oposición sindical a algunas medidas que los expertos del CES consideraban irrenunciables y por la falta de propuestas alternativas. Ante esta situación, el gobierno ha procedido a desarrollar la reforma del mercado de trabajo, aún sin contar con el consenso con los empresarios y los representantes sindicales.

En el cuadro núm. 2 hemos resumido el desarrollo de la reforma del mercado de trabajo a partir de las recientes medidas tomadas por el gobierno, siguiendo el mismo esquema del cuadro núm. 1 para facilitar la comparación entre ambos cuadros. Como puede observarse en dicho cuadro, las medidas adoptadas por el gobierno son coherentes con las propuestas del documento comentado anteriormente. La reforma del sistema de contratación se ha centrado en la promoción de ciertos contratos de inserción (contrato de prácticas y contrato de aprendizaje, que sustituye al existente contrato de formación) y en modificaciones menores del contrato a tiempo parcial junto con la introducción de mayores restricciones en el uso del contrato de fomento del empleo (algo que los sindicatos venían reclamando desde que estos contratos se introdujeron en la legislación laboral a finales de 1984). Como contrapartida, se pretende eliminar las rigideces que el contrato indefinido de empleo supone para el ajuste de plantillas facilitando ciertos despidos y la movilidad interna de los trabajadores dentro de la empresa. Para ello, se crea la nueva figura de despido colectivo, para la que se mantiene la necesidad de la autorización administrativa pero con plazos de tramitación más cortos y menos costosos, se consideran las causas económicas, organizativas o de producción como causas objetivas de extinción de contrato y se eliminan ciertas restricciones que algunos artículos del Estatuto de los Trabajadores suponían para las modificaciones sustanciales del contrato de trabajo (funciones, horario, jornada de trabajo, movilidad geográfica, etc.) mientras se mantienen otras y se remite a la negociación colectiva la regulación de estas condiciones de trabajo. Como mecanismo para mejorar el proceso de determinación de salarios se recurre a favorecer la cláusula de descuelgue de los convenios de sector en aquellas empresas en dificultades económicas. En cuanto a protección por desempleo, no sólo se elimina la exención de las prestaciones por desempleo a efectos del IRPF, sino que una parte de la cuota correspondiente al trabajador de las contribuciones a la Seguridad Social serán abonadas por los perceptores (en lugar de por el INEM, como hasta ahora) y se incrementa en 0,5% la cuota obrera por desempleo a la Seguridad Social (medida destinada a corregir en parte el déficit presupuestario del INEM). Por último, en lo referente a mecanismos de intermediación en el mercado de trabajo, se autorizan las empresas de trabajo temporal y las agencias privadas de colocación que no tengan fines lucrativos.

CUADRO NUM. 1

LA REFORMA DEL MERCADO DE TRABAJO
(Documento enviado al CES a mediados de 1993)

Mecanismos de entrada en el mercado de trabajo	Movilidad interna	Mecanismos de salida del empleo	Estructura Salarial	Protección por desempleo	Formación profesional	Sistemas de intermediación en el mercado de trabajo
Restablecer el principio de causalidad.	Derogación de las Ordenanzas Laborales.	Clarificar la regulación jurídica de los despidos económicos.	Ampliar el campo de la negociación colectiva a nuevas materias.	Mejorar el control y la lucha contra el fraude.	Continuar con las líneas de actuación que inspiran el Acuerdo Tripartito sobre Formación Profesional Continua y el Plan Nacional de formación Profesional.	Reforma del INEM.
Reforma del contrato a tiempo parcial.	Potenciar la distribución flexible del tiempo de trabajo.	Reconsiderar la intervención administrativa en determinadas extinciones de contrato.	Modificar el actual esquema de determinación salarial para disminuir su rigidez y propiciar su adecuación a la evolución de la productividad.	Eliminar la exención de las prestaciones por desempleo a efectos del IRPF.		Regulación de las empresas de trabajo temporal.
Elaboración de nuevos contratos de inserción (contrato de aprendizaje) y revisar los contratos en prácticas y para la formación.	Eliminar restricciones a la movilidad geográfica.					

CUADRO NUM. 2

EL DESARROLLO DE LA REFORMA DEL MERCADO DE TRABAJO

Mecanismos de entrada en el mercado de trabajo	Movilidad interna	Mecanismos de salida del empleo	Estructura Salarial	Protección por desempleo	Sistemas de intermediación en el mercado de trabajo
<p>1. CONTRATO EN PRACTICAS:⁽²⁾</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reducción del período máximo de tres a dos años. - Salario a fijar en convenio. Reducción del tope mínimo salarial al 60%-75% del salario fijado en convenio para trabajadores fijos de igual cualificación. <p>2. SUSTITUCION DEL CONTRATO DE FORMACION POR EL CONTRATO DE APRENDIZAJE:⁽²⁾</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ampliación de la edad máxima del aprendiz de 20 a 25 años. - Restricciones legales sobre el máximo número de aprendices que puedan contratarse. - Duración del contrato entre 6 meses y 3 años. - Salario a fijar en convenio. Reducción del tope mínimo salarial al 70%-80%-90% del salario mínimo interprofesional. - Mayor control sobre el uso del contrato de aprendizaje. - Reducción de las cotizaciones sociales y de las prestaciones sociales. <p>3. CONTRATO A TIEMPO PARCIAL Y CONTRATO DE RELEVO:⁽²⁾</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reducción de la protección social de los contratados por menos de 12 horas a la semana o 48 horas al mes. <p>4. CONTRATO DE FOMENTO DEL EMPLEO (CFE):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Prórroga única de 18 meses para los CFE que finalicen en 1994:⁽²⁾ - En lo sucesivo, se restringe el CFE a programas dirigidos a pequeñas empresas para fomentar la contratación de perceptores de prestaciones por desempleo:⁽³⁾ <p>5. AMPLIACION DEL PERIODO DE PRUEBA EN ALGUNOS CASOS⁽³⁾.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - La clasificación profesional de los trabajadores se establecerá mediante negociación colectiva⁽³⁾. - El cómputo de la jornada ordinaria de trabajo puede hacerse con referencia anual, de forma que es posible la distribución irregular de la jornada de trabajo a lo largo del año⁽³⁾. - Posibilidad de remunerar horas extraordinarias con tiempo de descanso. Eliminación del incremento legal mínimo del 75% sobre el salario base en la remuneración de las horas extraordinarias⁽³⁾. - Eliminación del incremento legal mínimo del 25% sobre el salario base en la remuneración de las horas nocturnas⁽³⁾. - Posibilidad de acumular el descanso semanal y de fraccionar las vacaciones⁽³⁾. - Se incluyen las razones económicas en los supuestos de movilidad geográfica: En casos individuales, no se precisa de autorización administrativa pero se mantiene el control judicial. En casos colectivos se debe consultar a los trabajadores y la autoridad laboral puede suspender decisiones de traslado por un período máximo de un año⁽³⁾. - Se suprime la necesidad de autorización administrativa de modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo. Se mantiene el control judicial para los casos individuales y, además, consultas con los representantes de los trabajadores en casos colectivos⁽³⁾. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se introduce la figura del despido colectivo. Sólo este tipo de despidos requiere de autorización administrativa⁽³⁾. - Se reducen los plazos en la tramitación de los Expedientes de Regulación de Empleo. El silencio administrativo en primera instancia autoriza el expediente⁽³⁾. - Se amplían las causas objetivas para la extinción de contrato a las económicas, organizativas o por razones de producción⁽³⁾. - El Estado se hace cargo de la parte de los salarios de tramitación en exceso de 60 días⁽³⁾. 	<ul style="list-style-type: none"> - Potenciación de la negociación colectiva como mecanismo para determinar el salario base y otros componentes salariales⁽³⁾. - Se facilita la cláusula de descuelgue de los convenios colectivos de sector⁽³⁾. 	<ul style="list-style-type: none"> - Las prestaciones por desempleo estarán sujetas al IRPF y a parte de la cuota obrera de la Seguridad Social⁽¹⁾. - Se incrementa en 0,55 la cuota obrera por desempleo a la Seguridad Social⁽¹⁾. 	<ul style="list-style-type: none"> - Autorización de agencias de colocación sin fines lucrativos⁽²⁾. - Autorización de empresas de trabajo temporal dedicadas a la cesión de trabajadores a otras empresas⁽²⁾.

⁽¹⁾ Ley de Presupuestos Generales del Estado de 1994.

⁽²⁾ Decreto-Ley sobre Medidas Urgentes de Fomento de la Ocupación.

⁽³⁾ Anteproyecto de Ley de Reforma del Estatuto de los Trabajadores

3. Valoración: Los efectos de la reforma.

Cabe preguntarse si estas medidas resultan excesivas al "desproteger" a los trabajadores de sus derechos fundamentales y si, por otra parte, son suficientes para resolver los problemas de funcionamiento del mercado de trabajo español. En primer lugar, hay que reconocer que estas medidas no suponen ningún cambio sustancial en los principios rectores de la legislación laboral de nuestro país. Estos principios básicos son fundamentalmente tres: el reconocimiento de la negociación colectiva como un derecho de los trabajadores a la hora de determinar las condiciones de trabajo, el control judicial de ciertas decisiones empresariales y la intervención del Estado en la protección de ciertos derechos de los trabajadores (estabilidad en el empleo, protección por desempleo, existencia de una agencia pública de empleo, etc.). En cualquier caso, estas medidas suponen un cambio en la composición de la regulación de dichas condiciones, de forma que ahora las disposiciones legales sobre dichas condiciones son menos restrictivas, al reconocerse que la negociación colectiva es un instrumento más adecuado para regular las condiciones de trabajo que la mera disposición legal. Por otra parte, los mecanismos de control judicial de las decisiones empresariales y de intervención estatal se mantienen con modificaciones mínimas, por lo que considerar la actual reforma del mercado de trabajo como una "desregulación" excesiva del mercado de trabajo es, cuando menos, una opinión interesada (y errónea). Además, no es el caso que de la comparación de la regulación legal del mercado de trabajo en España con la existente en otros países de la UE resulte que la legislación laboral española sea especialmente contraria a los "intereses de los trabajadores" (tal y como los perciben los representantes sindicales) en relación a la de dichos países. Más bien ocurre que los costes del despido en España son, en la práctica, de los más altos de Europa y el sistema de protección por desempleo español es bastante generoso, incluso en relación a otros países de nuestro entorno⁽⁶⁾.

En lo que se refiere a la eficacia de estas medidas en la resolución de los problemas de funcionamiento del mercado de trabajo, existen dudas de que sea alta. En concreto, sí existían rigideces en los mecanismos de entrada y salida del mercado de trabajo, antes de la reforma, puede suceder que, tras la reforma, estas rigideces sean aún mayores. En lo que se refiere a contratos atípicos (a tiempo parcial, temporales, de prácticas o de aprendizaje), las nuevas normas son aún más rígidas (si bien algunos de estos contratos pueden implicar costes laborales menores). Por ejemplo, el contrato de aprendizaje amplía la edad máxima del aprendiz en cinco años (en relación a la edad máxima del contrato de formación anterior) pero establece controles, garantías y restricciones (sobre el número de aprendices que se pueden contratar, por ejemplo) que no existían anteriormente en el contrato de formación⁽⁷⁾. Además, el uso del contrato de fomento del empleo (el contrato temporal mayoritario actualmente) pasará en el futuro a estar mucho más restringido que actualmente (al limitarse a actividades muy específicas).

Estas modificaciones de los contratos de inserción, en principio, podrían estar justificadas como complemento de otras medidas que eliminaran algunas de las rigideces impuestas por el contrato de trabajo indefinido. Es cierto que, en lo que se refiere a movilidad interna, algunas de esas rigideces desaparecen, pero, por otra parte, es dudoso que la nueva regulación de los

(6) Véase García Perea y Gómez (1993): "Aspectos institucionales del mercado de trabajo español, en comparación con otros países comunitarios", *Boletín Económico*, Banco de España, septiembre.

(7) Hay que tener en cuenta que las personas que pueden verse afectadas por el contrato de aprendizaje y que no están comprendidas en el ámbito del contrato de formación, son sólo alrededor de unas cien mil personas, que son las comprendidas entre 20 y 24 años, sin experiencia laboral y que tienen estudios de BUP, FP1 o EGB.

despidos abarate sustancialmente los ajustes de plantilla que afecten a trabajadores fijos. En primer lugar, la definición de los despidos colectivos puede resultar más restrictiva para aquellas empresas que han utilizado la figura del despido por causas objetivas (vía conciliación) puesto que ahora existen ciertos límites, que antes no existían, a partir de los cuales el despido se considera colectivo y requiere de la intervención administrativa⁽⁸⁾. Además, el control judicial de los despidos colectivos es ahora más intenso. Por otra parte, aunque el coste de tramitación de los despidos colectivos, vía expedientes de regulación de empleo, son ahora menores, las indemnizaciones legales por despido no han sido modificadas. Dado que el coste del despido, en la práctica, está muy influenciado por la indemnización legal fijada para los despidos disciplinarios improcedentes (45 días de salario por año trabajador con un máximo de 42 meses de salario) y que, en principio, ni el control judicial de los despidos ni la intervención administrativa en la tramitación de los expedientes de regulación de empleo han sufrido modificaciones sustanciales, no existen razones fundadas para pensar que dicho coste vaya a disminuir drásticamente. En la medida en que las decisiones judiciales y las decisiones administrativas sobre expedientes de regulación de empleo respondan a los mismos criterios con que se realizan actualmente, los costes despido no van a variar sustancialmente, a menos que se modifiquen las indemnizaciones legales correspondientes a los despidos improcedentes⁽⁹⁾.

En lo que referente a la negociación colectiva, es acertado intentar trasladar a este ámbito la regulación de las condiciones sustanciales de las condiciones de trabajo y de la estructura salarial. Pero, por otra parte, algunas de las peculiaridades básicas del sistema de negociación colectiva español no se han modificado. En concreto, se mantiene la eficacia general automática de los convenios colectivos, que constituye una excepción en los países de nuestro entorno. Los convenios colectivos españoles seguirán afectando a todos los trabajadores y empresarios de su ámbito geográfico y funcional, independientemente de que estén o no representados por las organizaciones firmantes del convenio, mientras que en la mayoría de los países de la UE, los convenios son de eficacia limitada a los representados por las partes firmantes. Los criterios de representatividad sindical, que en España son mucho más favorables a los sindicatos mayoritarios que en otros países de la UE, tampoco cambiarán: en la mayoría de los países europeos, los sindicatos adquieren la condición de representantes de los trabajadores en la negociación de los convenios de ámbito superior a la empresa en función de varios criterios, entre los que es prioritario su número de afiliados, mientras que en España los sindicatos resultan legitimados para negociar estos convenios en función de unas elecciones sindicales que organizan ellos mismos y en las que los sindicatos mayoritarios están claramente favorecidos. El principio de jerarquización de los convenios que resulta de un carácter extremadamente territorial de la negociación colectiva y de aplicar el convenio "más favorable" a cada caso, y que ha producido el fenómeno de las "negociaciones en cascada", tampoco se ve alterado. Las nuevas normas clarifican las condiciones bajo las cuales una empresa puede acogerse a cláusulas de descuelgue respecto a convenios de ámbito superior. Pero estas condiciones se establecerán en el convenio de ámbito superior correspondiente y sólo cuando dicho convenio no especifique las condiciones de descuelgue y la empresa alcance un acuerdo con los representantes de sus trabajadores, se podrán aplicar condiciones de trabajo y salarios inferiores a los fijados en convenios colectivos

(8) Un despido colectivo es aquél que, motivado por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción, afecte en un período de 90 días al menos a 10 trabajadores en las empresas que ocupen menos de 100 trabajadores, al 10% de los trabajadores en las empresas que ocupen entre 100 y 300 trabajadores y a 30 trabajadores en empresas que ocupen 300 o más trabajadores.

(9) Para un análisis más detallado del funcionamiento práctico de la regulación de los despidos, veáse Jimeno y Toharia (1992): "El despido y sus costes: ¿qué reformas?", *Economistas*, 55.

de ámbito superior a la empresa. En consecuencia, no hay cambios sustanciales en las reglas que rigen la negociación colectiva y, por tanto, no cabe esperar que los resultados de la misma sean más favorables que los que se producen actualmente.

Por último, los mecanismos de intermediación en el mercado de trabajo pueden mejorar sustancialmente, si la regulación de las empresas de trabajo temporal y de las agencias privadas de colocación es acertada. Sin embargo, la reforma del funcionamiento de la agencia pública de empleo (el INEM) no se ha abordado, hasta ahora, con la intensidad con que debería hacerse. El desarrollo de la regulación de las agencias privadas y la reforma del INEM son tareas urgentes de las que depende que la mejora a la que nos referíamos anteriormente se produzca o no.

En definitiva, si bien el conjunto de medidas en las que el gobierno ha plasmado la idea de reforma del mercado de trabajo están bien orientadas y son medidas que van en la dirección acertada, estas medidas no son suficientes para resolver los problemas de funcionamiento del mercado de trabajo español. Por otra parte, dichas medidas no implican cambios sustanciales en los aspectos institucionales, ni constituyen una "desregulación" salvaje del mercado de trabajo. A pesar de la reforma, la legislación laboral española se sigue caracterizando por un exceso de intervención administrativa y de proteccionismo mal entendido en relación a la legislación laboral de otros países europeos.