

Resumen

Este artículo repasa la reforma laboral de 2012 centrándose en tres temas: despidos, negociación colectiva y políticas activas. Se intenta valorar su impacto sobre diferentes variables y se ofrecen los primeros datos disponibles de los eventuales impactos de algunos de los principales cambios legales introducidos. Los datos muestran que subsisten importantes incertidumbres y que los impactos relevantes pueden darse sobre flujos brutos (como los despidos) más que sobre los niveles de empleo o la tasa de temporalidad.

Palabras clave: Derecho Laboral, evaluación de políticas, despidos, negociación colectiva, políticas activas.

Abstract

This article presents a brief analysis of the labour market reform implemented in 2012. There are three main topics: dismissals, collective bargaining, and active labour market policies. The analysis uses the available data to provide a first approach to the impact of the labour market on different variables. This empirical evidence shows the relevance of many uncertainties concerning the implementation of the reform. Presumably, the impact on gross flows (as dismissals) will be relevant but not the effects on employment stocks or the temporary employment rate.

Key words: Labour Law, policy evaluation, dismissals, collective bargaining, active labour market policies.

JEL classification: J63, J88, K31.

LA REFORMA LABORAL DE 2012: CAMBIOS E INCERTIDUMBRES

Miguel Ángel MALO

Universidad de Salamanca

I. INTRODUCCIÓN

EN febrero de 2012 se ha puesto en marcha una nueva reforma laboral (1). Igual que la reforma de 2010 realizada por un gobierno de distinta orientación política, este cambio legal se llevó a cabo tras una negociación infructuosa (o sin frutos en los temas candentes) entre los agentes sociales. El análisis de la reforma de 2012 se puede hacer siguiendo tres puntos principales: despidos, negociación colectiva y políticas activas. El artículo se organiza en torno a estas tres cuestiones, proporcionando algunos datos, los cuales, dado el poco tiempo transcurrido, son todavía escasos aunque permiten atisbar algunas cuestiones de calado sobre los efectos que cabe esperar de esta reforma de la normativa laboral.

II. LOS COSTES DE DESPIDO: ¿HACIA EL CIERRE DE LA BRECHA?

Tanto la reforma de 2010 como la de 2012 han tenido los costes de los despidos como uno de sus puntos fundamentales. Ambas con una razón de fondo común: acercar los costes de salida de la empresa de indefinidos y temporales, con el objetivo de atenuar los incentivos para el uso masivo de los contratos temporales como vía de adaptación rápida a los malos momentos del ciclo económico, problema que la economía española viene sufriendo desde finales de la década de los ochenta del siglo xx (Toharia, 2005).

La reforma de 2010 escogió para este cambio la vía de alterar la definición de causa económica para despedir, a fin de corregir una distorsión «tradicional» en el sistema de despido español. Esta distorsión ha consistido en un uso estratégico de las normas legales para despedir. Desde la Ley 45/2002 esta distorsión se basaba en el siguiente funcionamiento práctico (2): la empresa podía gestionar un despido en un máximo de 48 horas siempre y cuando admitiese expresamente que el despido era improcedente y pusiese a disposición del trabajador la indemnización correspondiente. A este despido se le ha conocido como despido «expres» por su gran rapidez, algo muy deseado por las empresas.

Ahora bien, esta rapidez se conseguía a un precio: pagar la indemnización de improcedencia en lugar de la de procedencia. Esto suponía pagar 45 días de salario por año trabajado en lugar de 20; por tanto, la rapidez le costaba a la empresa más que doblar el coste que el Estatuto de los Trabajadores siempre ha establecido para el despido económico procedente (20 días) (3). Con este procedimiento los trabajadores, de hecho, perdían la protección que la normativa laboral española articula en torno a la necesidad de una causa justa (procedente) para despedir, pues en estos casos el trabajador no podía obtener nada adicional llevando el caso a juicio (ya que la empresa había reconocido la improcedencia y le había puesto la indemnización correspondiente a

su disposición). A cambio el trabajador obtenía una indemnización que más que doblaba la que le habría correspondido en un despido procedente. El resultado final era una especie de juego de contrapesos en el que ambas partes obtenían algo a cambio de otra cosa, pero que hizo que la indemnización por improcedencia (45 días de salario por año trabajado) se fijase de hecho como la referencia de todo el sistema de indemnizaciones por despido, en lugar de serlo la de procedencia (20 días). Esto suponía una distancia considerable respecto del coste de salida de un temporal, que a lo largo de los últimos treinta años se ha movido desde 12 días de salario por año trabajado a prácticamente cero, y más tarde a 8, para regresar a 12 días.

La reforma de 2010 inició el camino para que con una nueva definición de la causa económica (pero sin derogar la Ley 45/2002) se paliase la anterior distorsión haciendo del despido procedente el caso normal y su indemnización la verdadera referencia del sistema. Indirectamente esto debería colaborar a cerrar la brecha de los costes de salida de la empresa entre temporales e indefinidos, unido a una subida paulatina del coste de finalización de los contratos temporales desde 8 días de salario por año trabajado hasta 12.

La reforma de febrero de 2012 ha profundizado este camino de redefinir la causa para un despido económico, a fin de permitir que cuando exista realmente causa económica lo normal sea que el despido se tramite como procedente y, por consiguiente, suponga un coste indemnizatorio de 20 días de salario por año trabajado. Ampliando un frente abierto con la reforma de 2010 (García-Serrano *et al.*,

2010), se ha añadido la unificación de la indemnización de improcedencia de todos los tipos de contratos indefinidos a 33 días de salario por año trabajado (con un máximo de 24 mensualidades). A diferencia de la reforma de 2010, la implementación de la reforma de 2012 se complementa con la supresión del procedimiento del despido exprés.

La reforma de 2010 ligaba la causa económica para despedir a pérdidas actuales o futuras y a caídas permanentes de los ingresos, junto con una alusión a que el despido debía ser razonable, en línea con la jurisprudencia previa del Tribunal Supremo (García-Serrano *et al.*, 2010). La reforma de febrero de 2012 habla de reducción persistente de los ingresos (ordinarios) o de las ventas y ha establecido un umbral específico de 3 trimestres (4). Este tipo de precisión numérica se discutió en el trámite parlamentario de la reforma de 2010 (en concreto, se habló de pérdidas por un período de 6 meses), pero finalmente no formó parte de aquella reforma. Así pues, las dos grandes diferencias en esta definición son el establecimiento de un plazo temporal (inferior al año) para que exista la causa económica y que esta se hace medible a través de variables distintas de las pérdidas (actuales o futuras). Es claro que estas dos novedades son de calado y suponen una mayor facilidad para que un despido ligado a las vicisitudes económicas de la empresa pueda ser utilizado de forma procedente como medio de adaptación a los malos momentos del ciclo económico. En cualquier caso, la verdadera operatividad de este tipo de definición ha de verse en sus aplicaciones caso por caso y, sobre todo, en las sentencias de los asuntos recurridos a tribunales superiores. Por el momento, autores jurídicos

como Desdentado (2012) detallan bastantes problemas de aplicación práctica de la definición de la reforma de 2012, por lo que serán imprescindibles evaluaciones futuras del funcionamiento real de la normativa.

Por el lado de los despidos colectivos, seguramente el cambio más relevante es la eliminación de la necesidad de la autorización administrativa previa de los Expedientes de Regulación de Empleo (ERE), eliminando el control administrativo a priori por un control judicial a posteriori (igual que en el caso de los despidos individuales). Esto supone sobre todo un cambio en los poderes de negociación entre las partes, pues, en principio, los trabajadores pierden capacidad para influir en la empresa para pedir y conseguir indemnizaciones por encima de 20 días de salario por año trabajado. Dado que la Administración Laboral (salvo que detectase algún tipo de problema legal) autorizaba ERE que le llegaban con pacto, pero había una probabilidad positiva de no autorización en caso de que la empresa solicitase un ERE sin acuerdo previo, las empresas tendían a subir las ofertas indemnizatorias a fin de allanar el camino para la autorización. En su extremo, esto podía llevar a dos contrasentidos: primero, era más fácil hacer un ERE en tiempos de expansión que en tiempos de crisis, dado que en tiempos de expansión la empresa podía pagar más para conseguir un ERE autorizado; y, segundo, la empresa retrasaba la realización del ERE debido a ese coste adicional hasta que el despido colectivo ya no era prácticamente solución de nada, sino poco más que parte de un proceso ordenado de desaparición de la empresa.

La eliminación de la autorización previa introduce novedades

muy importantes en el proceso de los ERE, que tan bien conocían los agentes sociales. Luego, cabe prever que generará un período con recursos a los tribunales de los ERE no pactados para resolver todas las nuevas cuestiones que no sean capaces de resolver por sí mismos trabajadores y empresas.

¿Se reflejan en los datos los cambios legales de los despidos? Como bien sabe el especialista, los datos sobre despidos e indemnizaciones en España tienen multitud de limitaciones que dificultan gravemente evaluar esta y todas las reformas laborales realizadas en España que han afectado a los despidos y sus costes. A esto se une en este caso el corto espacio de tiempo que ha transcurrido hasta el momento desde el inicio de la vigencia de la reforma de febrero de 2012 y la inercia que en las estadísticas ad-

ministrativas tienen en ocasiones las situaciones previas a la reforma y que siguen resolviéndose de acuerdo con la antigua normativa por haber comenzado su andadura legal con anterioridad.

Con todo, se puede intentar un somero análisis «antes-después» que, sin ser causal, sí que puede alumbrarnos un poco acerca de los primeros efectos de la reforma. Nos vamos a centrar en los efectos sobre la gestión de los despidos y sobre la temporalidad.

En relación con la gestión de los despidos, podemos plantear tres cuestiones: el uso relativo de cada vía para despedir; el número de casos de despidos colectivos y el número de despedidos por este medio; y la variación en los casos que llegan a los juzgados de lo social.

El cuadro n.º 1 nos muestra la evolución de los despidos desde enero de 2011 hasta junio de 2012 (último dato disponible al cierre de este artículo). Después de febrero de 2012 la vía del despido por la Ley 45/2002 va cayendo de forma paulatina y desde marzo pasa a representar menos de la mitad de todos los casos. Al fin y al cabo, el despido «expres» deja de estar disponible tras la reforma y lo que observamos es el conjunto de casos que tienen el mismo cauce formal pero sin el anterior efecto de resolverse en 48 horas.

Tras el cambio legal ha habido un trasvase hacia otras categorías junto con una subida en el total de despidos en el primer semestre de 2012 (en comparación con el mismo período de 2011). La categoría que ha subido más de forma sostenida en ese primer se-

CUADRO N.º 1

ALTAS EN PRESTACIONES Y EN SUBSIDIOS POR DESEMPLEO POR RAZÓN DE DESPIDO. DISTRIBUCIÓN EN PORCENTAJES RESPECTO DEL TOTAL

	Total	Por despido (art. 1 Ley 45/2002)	Por causas objetivas (art. 52 a, b, c, d del Est. Trab.)	Acta de conciliación*	Sentencia Juzgado de lo Social	Por despido colectivo	Por finalización del período de prueba
2011:							
ENERO.....	71.998	44.792	17.150	951	1.224	6.507	1.374
FEBRERO.....	70.581	43.230	16.679	1.080	1.509	6.602	1.481
MARZO.....	69.167	42.057	16.531	1.087	1.490	6.372	1.630
ABRIL.....	60.580	36.024	14.075	940	1.183	7.054	1.304
MAYO.....	59.098	35.745	13.587	1.023	1.307	5.992	1.444
JUNIO.....	60.488	36.142	14.320	975	1.074	6.597	1.380
JULIO.....	61.082	36.218	14.797	1.063	908	6.660	1.436
AGOSTO.....	59.187	34.338	14.582	979	715	7.204	1.369
SEPTIEMBRE.....	61.405	37.456	14.794	971	742	6.186	1.256
OCTUBRE.....	70.259	42.077	18.723	1.087	771	6.213	1.388
NOVIEMBRE.....	72.557	42.096	20.529	1.217	876	6.381	1.458
DICIEMBRE.....	63.060	34.796	17.835	1.035	644	7.375	1.375
2012:							
ENERO.....	78.384	42.131	23.166	1.026	812	9.996	1.253
FEBRERO.....	77.731	42.244	24.091	1.176	966	7.765	1.489
MARZO.....	73.921	34.433	24.880	1.119	949	11.095	1.445
ABRIL.....	63.019	29.679	23.118	900	830	7.204	1.288
MAYO.....	70.308	33.107	25.258	1.188	1.018	8.201	1.536
JUNIO.....	61.868	30.784	21.714	1.043	700	6.258	1.369

Notas: Las altas en subsidios por razón de despido solo incluyen los casos en los que no hay cotización suficiente para tener prestación.

(*) Incluye los casos de despido por finalización del período de prueba cuando no ha habido cotización suficiente para tener prestación (estos casos no se desagregan en la fuente original).

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *Boletín de Estadísticas Laborales*: <http://www.empleo.gob.es/estadisticas/bel/welcome.htm>.

mestre es la de despidos por causas objetivas, acompañada de forma puntual por los despidos colectivos, especialmente en marzo de 2012 (justo tras introducir la reforma laboral) y algo menos en enero de 2012. Este tipo de impacto también se produjo tras la reforma de 2010, por lo que ambos cambios legales parecen haber tenido un impacto real en desincentivar el uso estratégico y distorsionador de la normativa sobre despidos (5).

En cuanto al impacto sobre los despidos colectivos es muy claro su aumento según el dato de marzo de 2012 (cuadro n.º 1). Sin embargo, su carácter puntual parece más bien haber obedecido a un retraso de despidos que deseaban hacerse y las empresas estaban esperando a la nueva normativa. Los datos de las estadísticas de regulación de empleo (cuadro n.º 2) confirman que en

marzo de 2012 hay un salto en el total de trabajadores afectados por despidos colectivos: antes y después de dicho mes los afectados son algo más de 5.000 y en marzo son algo más de 8.000. Este incremento está relacionado con un aumento del número de expedientes, que en marzo de 2012 superaron los 500, algo que en todo el período considerado (enero de 2001 a junio de 2012) solo ocurrió en diciembre de 2011, mes en el cual también hubo un gran número de afectados por despidos colectivos (algo más de 10.000 personas). No obstante, comparando los meses disponibles tras la reforma de 2012 con los mismos meses de 2011, sí ha habido un número mayor de ERE pero no de trabajadores afectados. La reforma de 2012 ha eliminado la autorización administrativa previa y por tanto ha afectado fuertemente a las probabilidades de pactar un ERE. En

este sentido, el cuadro n.º 2 muestra que aunque los ERE pactados y los trabajadores afectados por ellos siguen siendo mayoría, tienen una relevancia sustancialmente menor en comparación con los no pactados, en especial en términos de los trabajadores afectados. Presumiblemente, este cambio también podría estar relacionado con indemnizaciones medias más bajas, pues una manera de conseguir el acuerdo siempre ha consistido en incrementar las indemnizaciones ofrecidas por la empresa. No obstante, no se cuenta con datos que permitan confirmar este efecto sobre las indemnizaciones pagadas en despidos colectivos tras la reforma.

El incremento de los despidos colectivos no pactados nos lleva a otra cuestión relevante relacionada con el aprendizaje costoso que inevitablemente asumen em-

CUADRO N.º 2

DESPIDOS COLECTIVOS: CASOS Y TRABAJADORES AFECTADOS

	TRABAJADORES				ERE			
	Total	ERE Pactados	ERE No Pactados	Pactados / No Pactados	Total	ERE Pactados	ERE No Pactados	Pactados / No Pactados
2011:								
ENERO	2.865	2.181	684	3,19	237	211	26	8,12
FEBRERO	4.816	4.320	496	8,71	316	277	39	7,10
MARZO	5.401	4.392	1.009	4,35	352	313	39	8,03
ABRIL	6.399	5.791	608	9,52	330	296	34	8,71
MAYO	5.864	5.219	645	8,09	344	315	29	10,86
JUNIO	4.013	3.669	344	10,67	328	300	28	10,71
JULIO	7.358	6.376	982	6,49	446	400	46	8,70
AGOSTO	5.222	4.859	363	13,39	294	266	28	9,50
SEPTIEMBRE	3.543	2.921	622	4,70	244	209	35	5,97
OCTUBRE	5.617	5.452	165	33,04	427	416	11	37,82
NOVIEMBRE	6.676	5.828	848	6,87	429	390	39	10,00
DICIEMBRE	10.207	9.328	879	10,61	559	513	46	11,15
2012:								
ENERO	5.636	5.202	434	11,99	427	409	18	22,72
FEBRERO	5.225	4.088	1.137	3,60	343	299	44	6,80
MARZO	8.250	6.436	1.814	3,55	529	427	102	4,19
ABRIL	5.340	3.891	1.449	2,69	466	363	103	3,52
MAYO	5.393	3.941	1.452	2,71	388	301	87	3,46
JUNIO	5.991	4.359	1.632	2,67	374	302	72	4,19

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *Boletín de Estadísticas Laborales*: <http://www.empleo.gob.es/estadisticas/bel/welcome.htm>.

presas y trabajadores ante cambios legales «en profundidad». Si los problemas para pactar se deben a que todavía no está claro cómo se aplican las nuevas reglas de juego, el tiempo debería ir limando esos problemas gracias a un mejor uso de las posibilidades legales por las partes y gracias a la generación de nueva jurisprudencia (ya plenamente independiente de la jurisdicción administrativa gracias a cambios legales de la reforma de 2010 y a la eliminación final de la autorización administrativa en la reforma de 2012). Este problema de aprendizaje en el uso de las instituciones, si es relevante, también afectará a los despidos individuales. Desafortunadamente, los datos de casos resueltos por los juzgados de lo Social solo llegan al primer trimestre de 2012. No obstante, el número de asuntos ha aumentado desde 25.778 casos en el primer trimestre de 2011 hasta 28.081 en el primero de 2012, lo cual supone un incremento de casi el 9 por 100 de asuntos. En términos de trabajadores, el aumento ha sido de 32.809 a 35.228 personas (un 7,4 por 100) (6). Así pues, también estos datos administrativos apuntarían hacia un período de aprendizaje costoso ante las novedades de los cambios legales. No obstante, también es cierto que la situación económica es peor en el primer trimestre de 2012 que en el mismo trimestre de 2011, lo cual también incrementa sensiblemente la conflictividad en términos de mayores dificultades para pactar los despidos colectivos y más despidos individuales que deben ser resueltos por los juzgados (y ahora también despidos colectivos). En general, el ciclo económico está relacionado con mayores oscilaciones de las reclamaciones judiciales laborales que las reformas laborales (Frick *et al.*, 2012), pero

el principal problema es poder distinguir ambos efectos en coyunturas como la actual, en que una reforma legal de calado coincide con una intensificación de la recesión económica.

Por lo que respecta a los efectos sobre la temporalidad, el efecto buscado es el cierre parcial de la brecha de costes de despido entre temporales e indefinidos como instrumento para incentivar un menor uso de los contratos temporales, lo cual deberíamos poder medir a través de una disminución de la tasa de temporalidad. Para ello hay que ceñirse a la temporalidad en el sector privado, que es donde realmente se aplica el razonamiento de la brecha de costes de despido como origen de la temporalidad (7). También los cambios introducidos para promover la flexibilidad interna (a través de las modificaciones de las condiciones de trabajo por razones económicas) deberían favorecer un menor recurso a la temporalidad. Facilitar los ajustes en la jornada y en las condiciones de trabajo debería desincentivar a la vez el uso de los despidos como vía de ajuste.

Los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA) publicados por el Instituto Nacional de Estadística (INE) muestran que la tasa de temporalidad en el sector privado se mantiene tanto para varones como para mujeres en torno al 24 por 100 y apenas ha variado entre el primer y el segundo trimestre de 2012. En el mismo sentido, tampoco parece que se produjeran cambios apreciables entre 2010 y 2011 que pudiéramos conectar de alguna manera con la reforma de 2010. Lo único claro es la gran caída de la temporalidad al llegar la crisis actual (García-Serrano *et al.*, 2010). En realidad, es difícil negar que la gran caída de la tem-

poralidad en el sector privado está relacionada con la recesión económica al haber usado las empresas los contratos temporales como una gran vía de ajuste y no con cambio legal alguno. En cualquier caso, la evidencia internacional muestra que el recorrido de bajada de la temporalidad gracias a reducir la brecha entre la protección al empleo de temporales e indefinidos no es muy grande y solo aprovechable cuando, de partida, esa brecha es muy amplia (IILS, 2012; Cazes *et al.*, 2012). España estaba efectivamente en una situación extrema a nivel internacional y la reducción de la brecha entre ambos tipos de contrato a priori iría en el camino adecuado para fomentar una disminución de la tasa de temporalidad. Ahora bien, esta tendencia puede quedar muy matizada (o desarrollarse solo poco a poco) porque las empresas usan los contratos temporales y los indefinidos como parte de su estrategia general de organización de la plantilla, es decir, la segmentación no es meramente por tipo de contrato, sino que debajo de estos hay diferentes puestos y cambiar la estructura de puestos es presumiblemente algo lento (Malo y González Sánchez, 2010). Especialmente en las empresas de más de 250 trabajadores, donde la tasa de temporalidad permaneció muy estable a lo largo de la pasada década y con la recesión apenas ha caído unos 5 puntos porcentuales desde un valor de 30 por 100 y, según datos de la Encuesta de Coyuntura Laboral, desde el último trimestre de 2011 es el tamaño de empresa con mayor tasa de temporalidad en la economía privada no agraria (8).

En definitiva, los efectos sobre la tasa de temporalidad hasta el momento no pueden apreciarse y, aunque cabe que los haya a

medio plazo, pueden ser bastante lentos.

III. NEGOCIACIÓN COLECTIVA: ¿HACIA EL CONVENIO DE EMPRESA?

Los cambios legales relacionados con la negociación colectiva no han entrado directamente en alterar su estructura, pero sí hay cambios que hacen pensar que se producirá un incremento de la importancia del convenio de empresa como herramienta última de flexibilización de las condiciones pactadas en ámbitos superiores.

La reforma de 2012 incluye un mecanismo de «descuelgue» de las condiciones pactadas en el convenio del sector. Ahora bien, ese proceso explícito de descuelgue tiene tantas etapas como resultado del desacuerdo entre las partes a la hora de pactarlo que no cabe pensar que muchas empresas lo vean como una opción útil y practicable. Será mucho más fácil conseguir un descuelgue de hecho pactando unas condiciones distintas en un convenio de empresa, pues la reforma ha otorgado a este prioridad de aplicación en temas clave como salarios, complementos, primas por horas extraordinarias y turnos, distribución de la jornada, etc. La prioridad en la aplicación del convenio de empresa junto con la posibilidad de negociar en cualquier momento de la vigencia de los convenios supraempresariales lo convierten en la verdadera vía de descuelgue.

Cabe esperar que estos cambios incrementen la firma de convenios de empresa, dando lugar a una mayor descentralización de la negociación colectiva española. La evidencia empírica internacional (Hayter y Weibert, 2011) muestra que la descentralización

de la negociación colectiva se asocia con una mayor desigualdad salarial. Esto último no tiene por qué significar de forma inmediata mayor desigualdad en la distribución de la renta, puesto que todo depende del impacto que la negociación colectiva descentralizada tenga sobre la tasa agregada de empleo. La evidencia empírica también muestra que no todos los tipos de descentralización son iguales: una descentralización «estructurada» en relación con la negociación supraempresarial parece estar correlacionada con una tasa de empleo más elevada que la descentralización «fragmentada» (Cazes *et al.*, 2012). Por otro lado, y a pesar del predominio de los convenios sectoriales provinciales, se suele atribuir a España un elevado grado de atomización de los convenios colectivos (García-Serrano *et al.*, 2010). Dado que el incentivo al uso del convenio de empresa creado por la reforma procedería de ser una vía indirecta de descuelgue, esto podría permitir el mantenimiento de una cierta estructuración de la negociación colectiva, pero también podría ser una puerta abierta a fomentar aún más la atomización creando finalmente una fragmentación de la negociación colectiva. En definitiva, el impacto sobre la distribución salarial será de mayor desigualdad (o dispersión, si se prefiere), pero habrá que estar atentos a la evolución futura para determinar qué impacto se produce sobre la tasa agregada de empleo (9) y, de ahí, sobre la distribución de la renta.

La otra modificación clave en relación con la negociación colectiva tiene que ver con la ultraactividad, es decir, la vigencia de un convenio más allá de su fecha de finalización. Además, ha habido cambios entre la redacción de

Real Decreto-ley 3/2012 y la Ley 3/2012, habiendo quedado finalmente en un límite de un año desde la denuncia del convenio. Pasado ese límite, el convenio decaerá y dejará de estar vigente para pasar a aplicarse el de ámbito superior (si existe). El establecimiento de un límite relativamente estricto de ultraactividad es un cambio de fondo que puede transformar a largo plazo la manera de negociar de los agentes sociales en España. Hasta ahora la consecución de acuerdos en un cierto convenio colaboraba en crear una gran inercia temporal, pues para oponerse a acuerdos que empeorasen las condiciones (para cualquiera de las partes) bastaba con adoptar una postura no negociadora y así se mantenían las condiciones pactadas durante un contexto económico absolutamente diferente. La nueva norma puede generar unos convenios más cambiantes a lo largo del tiempo y con pactos mucho más dependientes de las condiciones económicas del momento en que se consiga el acuerdo.

Ahora bien, convendría no olvidar que a corto plazo esta modificación de la ultraactividad puede producir situaciones de gran incertidumbre al bloquearse la negociación de nuevos convenios y no contar siempre con convenios de ámbito superior. El aprendizaje de los agentes sociales para llegar a eludir y salvar ese tipo de situaciones podría ser muy costoso en términos sociales. Las estrategias de sindicatos y organizaciones empresariales serán la clave principal, pero se echa en falta en la reforma algún tipo de mecanismo que abarate los costes del aprendizaje sobre todo en términos de conflictividad social, cambios bruscos y arbitrarios de condiciones de trabajo, etcétera.

Por el momento los pocos datos existentes muestran un especial retraimiento a la hora de negociar, tanto por la espera a conocer las reglas de juego como, seguramente, por la incertidumbre que todavía generan las nuevas normas. Así, se ha producido una gran caída en la firma de nuevos convenios durante 2012, pues hasta julio se habían acumulado convenios afectando a un total de 3,2 millones de trabajadores mientras que en el mismo período del año 2011 cubrían a casi 5 millones (10). Por tanto, está aún por ver qué impacto tendrán los cambios normativos introducidos en la negociación colectiva.

IV. ¿POLÍTICAS ACTIVAS?

Lo más destacable de las políticas activas en la reforma de 2012 es su minusvaloración. Tan solo destacan las bonificaciones a la contratación asociadas al contrato indefinido de apoyo a emprendedores (para empresas con menos de 50 trabajadores). El problema con la política de bonificaciones (muy utilizadas desde la reforma de 1997) es que la evidencia empírica muestra que, aunque pueden afectar a los flujos brutos de contratación positivamente, su efecto neto sobre el empleo tiende a ser nulo (Toharia, 2009). La cuantificación de las contrataciones brutas del contrato para emprendedores no aparece desagregada en los datos administrativos de contratos registrados que se publican mensualmente por el Servicio Público de Empleo Estatal (antiguo INEM). No obstante, en nota de prensa del Ministerio de Empleo del 30 de agosto se informó que se llevaban acumulados hasta ese momento 50.232 contratos para emprendedores, lo cual supone en torno al 25 por 100 de los

contratos indefinidos iniciales a jornada completa realizados de febrero a agosto de 2012. No obstante, si se compara con el total de contratos indefinidos de todo tipo, suponen un 8,3 por 100 de todos los contratos indefinidos de dicho período. No se trata de cifras despreciables, pero tampoco resultan llamativas por el momento, pues, por ejemplo, las conversiones a contratos indefinidos suponen en torno al 50 por 100 de todos los contratos indefinidos a tiempo completo en dicho período y los contratos indefinidos a tiempo parcial son los que han estado aumentando en junio, julio y agosto de 2012 respecto de los mismos meses de 2011, mientras que las contrataciones de indefinidos a tiempo completo en esos mismos meses de 2012 han sido inferiores a las correspondientes de 2011. En cualquier caso, se trata de flujos brutos pequeños en relación con el nivel total de ocupados que, según la EPA, en el segundo trimestre de 2012 era de 17,4 millones de personas.

Adicionalmente, dado el carácter de «peso muerto» que sabemos que tiene este tipo de bonificaciones a la contratación (pues cambian más la vía de contratación que el número de contratados), en el caso del contrato indefinido de apoyo a emprendedores en términos netos acaba siendo solo una vía indirecta de alivio de costes a las empresas pequeñas en un duro momento de falta de acceso a la financiación. Aunque esto es algo loable, podría hacerse por otras vías de una forma seguramente más eficaz y transparente.

En cuanto a la formación (siempre un elemento crucial de las políticas activas), ha ocupado una parte no desdeñable de la justificación de la reforma, pero

en términos prácticos lo que hay es poco y no resuelve, por ejemplo, las carencias casi tradicionales del contrato de formación. Es más, este se desdibuja como herramienta para los trabajadores no cualificados al abrirlo a los que están siguiendo formación profesional (de nuevo un fin loable a través de un medio inadecuado) y, por otro lado, se precariza potencialmente al permitir que un mismo trabajador pueda ser contratado sucesivamente (hasta los 30 años mientras la tasa de paro supere el 15 por 100) con la misma o diferente empresa con este tipo de contrato, con la sola limitación de que obtenga una cualificación diferente. Los aspectos retóricamente más novedosos como el derecho a la formación y su nueva articulación aún son promesas que deberán concretarse en futuras normas.

Finalmente, las recientes disminuciones presupuestarias en programas de formación sin realizar evaluaciones de ningún tipo dejan poco margen para confiar en una reordenación de estos programas basada en verdaderas evaluaciones causales de su impacto sobre la vuelta al empleo de sus beneficiarios. Adicionalmente, el que la reforma de 2012 incluya medidas para facilitar la intermediación privada (algo positivo) no hace más que destacar la ausencia de medidas para la intermediación pública en un momento en el que las oficinas de empleo no tienen más remedio que volcar sus recursos humanos y administrativos en la gestión de las prestaciones.

V. CONCLUSIONES

La reforma de 2012 tiene y tendrá efectos. Pero sobre las variables a las que realmente afecta, que son los flujos brutos del

mercado de trabajo, especialmente sobre el tipo de despido utilizado por las empresas y, si la reforma consigue avanzar en la eliminación de la distorsión del sistema de despido, la indemnización de procedencia puede convertirse en la referencia del sistema de despido. Si esto tiene lugar, por un lado la cuantía total de los costes de despido soportada por las empresas disminuiría y, por otro, la brecha de costes de despido entre temporales e indefinidos se reduciría, desincentivando relativamente la contratación temporal. Los nuevos despedidos también verán cómo las indemnizaciones que reciben son sustancialmente menores que las que recibían los despedidos unos años atrás y, en general, los trabajadores con contrato indefinido podrían ser más móviles (aunque el efecto final dependerá de si la flexibilidad interna se usa más que la externa o no).

No obstante, los impactos sobre el uso de la temporalidad serán lentos y no podrán verse mientras el mercado de trabajo permanezca absolutamente bloqueado, tal como muestran los datos de flujos brutos de altas de la economía privada (Malo y Cueto, 2012). Además, los impactos sobre el volumen total de empleo no son esperables, pues los cambios en los costes de despido afectan sobre todo a los flujos más que a los *stocks* medios a lo largo del ciclo económico. Sin embargo, sí que hay posibilidades de que se cree menos empleo temporal que en el pasado una vez se recupere la contratación, siempre y cuando las estrategias de organización de los sectores emergentes no se dediquen meramente a explotar el cortoplacismo de las variaciones estacionales, como sucede de forma casi tradicional en una parte no desdeñable del sector turístico.

El tamaño de todos estos efectos puede, no obstante, ser relativamente pequeño, pues los pocos datos disponibles muestran importantes incertidumbres en cuanto a la aplicación de la reforma y la relevancia de un proceso de aprendizaje de los agentes sociales. La realidad no suele cambiar con la velocidad que lo hace la norma y, si lo hace, puede hacerlo con un tamaño diferente de los previstos (Toharia y Malo, 2009). Por ello resulta imprescindible contar con más datos de calidad que nos permitan medir de forma fiable el impacto de las reformas laborales, algo que hoy en día resulta francamente difícil en muchas ocasiones.

NOTAS

(1) Esta reforma vio la luz como Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero (BOE de 11 de febrero) y se ha aprobado definitivamente con la Ley 3/2012, de 6 de julio (BOE de 7 de julio). Los cambios entre ambas no alteran el sentido y la naturaleza de la reforma, aunque hay algún cambio relevante como el acortamiento del período de ultraactividad de los convenios (PÉREZ INFANTE, 2012). Una primera evaluación de la reforma nada más publicarse esta es MALO (2012), donde los aspectos jurídicos se detallan más que en el presente artículo. Para un análisis jurídico en profundidad se puede consultar DESDENTADO (2012).

(2) Antes de esa fecha el uso estratégico de la normativa de los despidos también tenía lugar, pero se basaba en un procedimiento práctico diferente. Para una comparación de ambos procedimientos dentro de un estudio histórico y económico del sistema de despido en España véase MALO (2005). Para una formalización matemática como problema de negociación de las indemnizaciones véase MALO (2000).

(3) Por otro lado, significaba un aumento potencial de la cantidad a pagar a los trabajadores con más antigüedad, ya que la indemnización máxima en caso de improcedencia era de 42 mensualidades, mientras en caso de procedencia de 12 mensualidades.

(4) Que deben compararse con los mismos tres trimestres consecutivos del año anterior.

(5) Los meses de 2010 previos a la reforma registraron una proporción de despidos «exprés» (medidos de acuerdo con las altas por despido en el sistema de prestaciones por

desempleo) alrededor del 67 por 100. Después de octubre de 2010 se produjo un descenso sostenido llegando a alrededor del 60 por 100 a mediados del 2011. En niveles también tuvo lugar un descenso en este tipo de despido aunque menos pronunciado.

(6) Estos datos proceden de la estadística de asuntos judiciales incluidos en el *Boletín de Estadísticas Laborales*: <http://www.empleo.gob.es/estadisticas/bel/welcome.htm>.

(7) Sobre la temporalidad en el sector público y las causas de su extensión véase MALO *et al.* (2011).

(8) Estos datos de la Encuesta de Coyuntura Laboral se pueden obtener a través de la página web del Ministerio de Empleo y Seguridad Social: <http://www.empleo.gob.es/series/>.

(9) Los resultados de CAZES *et al.* (2012) muestran que la descentralización «fragmentada» está asociada con una tasa de empleo menor que la descentralización «estructurada».

(10) Datos procedentes del *Boletín de Estadísticas Laborales*: <http://www.empleo.gob.es/estadisticas/bel/welcome.htm>.

BIBLIOGRAFÍA

CAZES, S.; KHATIWADA, S., y MALO, M.A. (2012), «Employment protection legislation and collective bargaining in the post-crisis period: An empirical assessment», *ILO Working Paper* (de próxima publicación).

DESDENTADO, A. (2012), «Reflexiones sobre la reforma de los despidos económicos en el Real Decreto-ley 3/2012». Ponencia presentada a las *Jornadas sobre la reforma laboral de 2012*, Real Academia de Legislación y Jurisprudencia de Murcia (22 de marzo de 2012).

FRICK, B.; MALO, M.A.; GARCÍA-MARTÍNEZ, P., y SCHNEIDER, M. (2012), «The Demand for Individual Grievance Procedures in Germany and Spain: Labour Law Changes versus Business Cycle», *Estudios de Economía Aplicada*, volumen 30(1): 283-310.

GARCÍA-SERRANO, C.; MALO, M.A., y PÉREZ INFANTE, J.I. (2010), «Dos cuestiones claves de la reforma laboral: Despidos y negociación colectiva», *Temas Laborales*, 107: 53-85.

HAYTER, S., y WEIBERG, B. (2011), «Mind the gap: collective bargaining and wage inequality», en HAYTER, S. (ed.), *The Role of Collective Bargaining in the Global Economy. Negotiating for Social Justice*, Edward Elgar Publishing-International Labour Organization, Cheltenham, Reino Unido, cap. 6: 136-186.

IILS (2012), «World of Work 2012. Better jobs for a better economy», International Institute for Labour Studies (IILS), Organización Internacional del Trabajo, Ginebra (Suiza). Disponible en: <http://www.ilo.org/>

public/english/bureau/inst/download/wow2012.pdf.

MALO, M.A. (2000), «A simple model of severance pay determination: the case of individual dismissals in Spain», *Labour*, 14 (2): 269-290.

— (2005), «La evolución institucional del despido en España: una interpretación en términos de un accidente histórico», *Revista de Historia Económica*, vol. XXIII (1): 83-115.

— (2012), «Una primera valoración de la reforma laboral de 2012», *Cuadernos de Información Económica*, 226: 77-81.

MALO, M.A., y CUETO, B. (2012), «Biografía laboral, ciclo económico y flujos brutos en el mercado de trabajo español: el diferente im-

pacto de la crisis en las generaciones», *Panorama Social*, 15: 43-60.

MALO, M.A., y GONZÁLEZ-SÁNCHEZ, J.J. (2010), *Análisis comparado de los procedimientos de despido: Perspectiva económica y jurídica*, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid.

MALO, M.A.; GARRIDO, L., y CUETO, B. (2011), «El empleo público en España», en *Dos ensayos de actualidad sobre la economía española*, FUNCAS, Madrid.

PÉREZ INFANTE, J.I. (2012), «La última reforma laboral después de la aprobación de la Ley 3/2012, de 6 de julio». Nota disponible en la Tribuna Abierta de la Asociación Española de Economía del Trabajo: <http://www.aeet.ue>.

TOHARIA, L. (dir.) (2005), *El problema de la temporalidad en España: Un diagnóstico*, Ministerio de Trabajo, Madrid.

— (dir.) (2009), «El efecto de las bonificaciones de las cotizaciones a la Seguridad Social para el empleo en la afiliación a la Seguridad Social: Un intento de evaluación macroeconómica, microeconómica e institucional», FIPROS, Seguridad Social. Disponible en: <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/115801.pdf>.

TOHARIA, L., y MALO, M.A. (2009), «¿Qué se puede esperar de las reformas del mercado de trabajo?», en GÓMEZ, V. (ed.), *La reforma laboral en España*, Editorial Biblioteca Nueva-Fundación José Ortega y Gasset, Madrid, capítulo 4: 125-159.