

Un balance de los efectos de la reforma laboral de 2012

J. Ignacio García Pérez* y Marcel Jansen**

La reforma laboral de 2012 acaba de cumplir tres años. Es por ello un buen momento para ofrecer una primera valoración de sus efectos sobre el mercado de trabajo en España. Durante estos años se ha acelerado el ajuste salarial y recientemente el empleo ha vuelto a crecer. Sin embargo, el balance del empleo es todavía negativo. Según los últimos datos de la EPA faltan alrededor de trescientos mil puestos de trabajo para volver al nivel de empleo que había cuando se aprobó la reforma (marzo de 2012) y más de tres millones para volver a la situación que había antes de la crisis. Además, el nuevo empleo creado es muy precario, con un alto porcentaje de contratos temporales de corta duración. En este artículo revisamos la evidencia disponible sobre el impacto que ha tenido la reforma laboral sobre variables como el empleo y los salarios. Además nos planteamos la pregunta de si la reforma ha conseguido corregir los principales problemas estructurales que ya mostraba el mercado laboral español antes de la crisis. El más pernicioso de estos es sin duda el alto grado de dualidad del marco laboral español. Pero la dualidad laboral no es el único problema que el Gobierno ha querido resolver con la reforma de 2012. También se ha incrementado la flexibilidad interna de las empresas para desincentivar los despidos a la vez que se ha flexibilizado considerablemente el sistema de negociación colectiva como vía principal para facilitar el ajuste salarial.

Principales medidas de la reforma 2012

La reforma laboral aprobada en febrero de 2012 mediante el RDL 3/2012 y posteriormente ratificada en julio mediante la Ley 3/2012 tiene como principal objetivo, según la propia exposición de motivos de la ley, “establecer un marco claro

que contribuya a la gestión eficaz de las relaciones laborales y que facilite la creación de puestos de trabajo, así como la estabilidad en el empleo”. La ley fija como objetivo último de la reforma el avance en la “flexiseguridad”, desarrollando para ello diversas medidas que buscan el equilibrio entre la flexibilidad interna y la externa; entre la regulación de la contratación indefinida y la tem-

* Universidad Pablo de Olavide y Fedea.

** Universidad Autónoma de Madrid y Fedea.

poral y entre la movilidad interna en la empresa y la de los mecanismos extintivos del contrato de trabajo. Las principales medidas incluidas en la reforma se pueden resumir en los siguientes cinco apartados:

Flexibilidad interna como alternativa a la destrucción de empleo

La crisis ha demostrado una vez más que las empresas españolas reaccionan principalmente a la caída en su demanda con ajustes de sus plantillas, en vez de explorar mecanismos alternativos como suspensiones temporales de empleo o cambios en la jornada laboral o los salarios de sus trabajadores. Con estas primeras medidas el legislador intenta remover barreras para el uso de estos mecanismos alternativos. El objetivo principal, por tanto, es conseguir que el ajuste de empleo sea la última opción de la empresa ante cambios en la demanda.

La reforma potencia la modificación de las condiciones de trabajo en la empresa, facilitando la movilidad funcional y geográfica, así como otros cambios unilaterales siempre que estuvieran por encima de los mínimos del convenio colectivo de aplicación. Además, se reconoce la posibilidad de modificar temporalmente la cuantía salarial cuando existan probadas razones económicas, técnicas, organizativas o de producción.

Para ello, se potencia la movilidad y la modificación de las condiciones de trabajo en la empresa, facilitando la adopción de cambios unilaterales en las funciones desarrolladas por los trabajadores (movilidad funcional), en el lugar de trabajo (movilidad geográfica) y en general en las condiciones de trabajo, siempre que estuvieran por encima de los mínimos establecidos en el convenio colectivo de aplicación. Además, se reconoce expresamente la posibilidad de modificar temporalmente la cuantía salarial cuando existan probadas razones económicas, técnicas, organizativas o de producción.

Por último, se potencian las decisiones empresariales de suspensión de contratos de trabajo y de reducción de jornada frente a las de despido, eliminando la autorización administrativa previa y aprobando incentivos en materia de cotizaciones a la Seguridad Social para estas suspensiones y reducciones de jornada (las empresas tienen derecho a una bonificación del 50% de las cuotas empresariales a la Seguridad Social por contingencias comunes).

Modernización y descentralización de la negociación colectiva

Otro aspecto que contribuyó a la intensiva destrucción de empleo que ha tenido lugar en los últimos años fue la tardía respuesta de los salarios negociados al cambio en la situación macroeconómica ocurrida a partir del verano de 2007 (Banco de España, 2013b). Asimismo, el sistema de negociación colectiva dificultaba el ajuste rápido y proporcionado de las condiciones de trabajo a las necesidades de la empresa. Por ello, se estimó del todo necesario alcanzar un mayor grado de descentralización en la negociación colectiva, con el objetivo adicional de fortalecer los incentivos para la movilidad de los trabajadores desde sectores y empresas poco rentables hacia otras con mejores perspectivas de futuro.

Para conseguir estos objetivos se establece, en primer lugar, la prioridad aplicativa incondicional del convenio colectivo de empresa para determinadas materias (tiempo de trabajo, régimen salarial, etc.). Por otra parte, se introduce un límite a la duración de la ultraactividad de los convenios. Así, los convenios colectivos expirados solo se aplicarán mientras se renegocian durante un máximo de un año, salvo que se pacte entre las partes un límite superior. Por último, se establece un nuevo régimen de inaplicación temporal de las condiciones previstas en un convenio (“descuelgue”). Concretamente, se permite el descuelgue siempre y cuando exista un acuerdo entre la empresa y los representantes de los trabajadores.

Todos estos cambios, tal y como apunta Dolado (2012), constituyen la reforma más profunda de

nuestro sistema de negociación colectiva desde su creación en los años ochenta. Sin embargo, aún quedan aspectos que se mantienen inalterados. Por un lado, se mantiene la eficacia general de los convenios, lo que evita considerar aspectos tan importantes como la representatividad de los agentes que participan en el proceso de negociación colectiva. Por otro lado, la reforma sigue sin introducir medidas para desincentivar la negociación a nivel de sector-provincia, prolongando de esta manera la atomización de la negociación colectiva que tan pobres resultados produjo en el pasado.

Protección del empleo

Antes de la crisis, España era uno de los países europeos con la legislación más estricta para la protección del empleo indefinido. La reforma de 2010 ya introdujo una apreciable flexibilización en esta legislación, pero ha sido la reforma de 2012 la que ha introducido la mayor dosis de flexibilización de los últimos años, lo que ha hecho que este índice ya esté en España en el año 2013 ligeramente por debajo de la media de la OCDE¹.

La principal medida introducida en la reforma en esta dimensión es la generalización de la indemnización de 33 días por año de servicio con un máximo de 24 mensualidades en las indemnizaciones por despido improcedente². Por otro lado, se eliminan los salarios de tramitación así como el denominado “despido exprés” por el cual el empresario podía despedir sin necesidad de juicio siempre que depositara en el juzgado el importe de la indemnización por despido improcedente y el trabajador aceptara dicha indemnización en el plazo de 48 horas.

Por otra parte, la reforma introduce en la ley nuevos criterios para la valoración de las causas

económicas, técnicas, organizativas y productivas del despido, de cara a hacerlas más objetivas. Concretamente se permite clasificar un despido como procedente cuando la empresa acredite que su nivel de ingresos (ventas) ha disminuido en términos interanuales durante al menos tres trimestres consecutivos. Finalmente, se suprimió la necesidad de autorización administrativa en los despidos colectivos.

La mayoría de estas medidas ayudan a reducir el coste de despido para las empresas, fundamentalmente en los despidos individuales. Además se reduce la brecha en los costes de despido entre contratos indefinidos y temporales al aumentar gradualmente desde los 8 a los 12 días por año trabajado (a razón de un día por año entre 2011 y 2015) la indemnización por despido en los contratos temporales, lo que junto con las medidas en materia de contratación debería reducir el grado de dualidad del mercado de trabajo.

Contratos

En materia de contratos las principales novedades son tres. En primer lugar se introduce una nueva modalidad contractual, el “contrato indefinido de apoyo a los emprendedores”, para empresas de menos de 50 trabajadores y con un periodo inicial de prueba de un año. Este contrato tiene los mismos costes de despido que el resto de contratos indefinidos, pero lleva aparejados importantes incentivos en materia fiscal y de bonificaciones a la Seguridad Social. Por otro lado, se prohíbe encadenar contratos temporales más allá de 24 meses. Finalmente, se flexibiliza el trabajo a tiempo parcial y regulación del teletrabajo, permitiendo la realización de horas extraordinarias de una manera más flexible en los contratos a tiempo parcial, e incluyendo las mismas en la base de cotización por contingencias comunes.

¹ La OCDE en su informe de evaluación de la reforma laboral documenta una reducción significativa en la rigidez de la legislación española que regula los despidos. Concretamente el índice de rigidez laboral desciende en un 14.1% entre 2008 y 2013, frente a una variación media en la OCDE del 3.4%.

² La reforma del año 2010 ya extendió dicha cuantía para la mayoría de nuevos contratos indefinidos firmados a partir de esa fecha, frente a la de 45 días por año trabajado existente hasta entonces, pero esta reforma de 2012 aprueba la aplicación de los 33 días tanto para todos los contratos indefinidos de nueva creación como para los ya en curso a esa fecha.

Por lo tanto, la reforma laboral no ha reducido el número de modalidades de contratación, como se pedía desde diversos ámbitos académicos e institucionales, sino que ha introducido una nueva modalidad de contrato indefinido que ofrece más facilidades para el despido durante los primeros 12 meses, incluso más que la actualmente existente en la contratación temporal. A cambio, no obstante, la reforma reintroduce el límite de 24 meses al encadenamiento de los contratos temporales.

Mejora de la intermediación laboral y de la formación en las empresas

En este ámbito, se cambia y potencia el “contrato de formación y aprendizaje”, flexibilizando los límites de duración y jornada que tenía anteriormente y asociándole reducciones en las cotizaciones a la Seguridad Social de hasta el 100%. Asimismo, se aumenta temporalmente el límite de edad para estos contratos de 25 a 30 años. También se reconoce el derecho de los trabajadores a la formación permanente como un derecho individual. Así, se prevé que los servicios públicos de empleo otorgarán a cada trabajador una cuenta de formación asociada al número de afiliación a la Seguridad Social. Finalmente, se obliga al Gobierno a transformar la gestión, diseño y evaluación de todas las políticas activas de empleo, autorizándose a los centros privados de formación para que participen en el sistema de formación profesional. En este ámbito se decide favorecer la colaboración público-privada en temas de intermediación y para ello se pone en marcha un Acuerdo Marco nacional de agencias de colocación que ha seleccionado las agencias que durante un plazo de dos años llevarán a cabo tareas de intermediación laboral con un esquema flexible de retribución en el que prima la orientación a resultados.

Muchas de estas medidas destinadas a favorecer la intermediación laboral y la formación de los trabajadores siguen, no obstante, todavía sin ser implementadas o lo han sido de manera insatisfactoria. Por ejemplo, la colaboración público-privada en la intermediación laboral sigue teniendo todavía importantes problemas para su implementa-

ción y puesta en práctica de manera efectiva ya que, por ejemplo, el Acuerdo Marco que autoriza a las agencias privadas de empleo a colaborar con los servicios públicos de empleo en tareas de intermediación laboral no se ha puesto en marcha de manera efectiva hasta finales de 2014.

Efectos de la reforma laboral: ¿qué se sabe hasta ahora?

Tras la aprobación de la Ley 3/2012 en julio de 2012 se han sucedido diversos intentos de evaluación del impacto que la gran multitud de medidas adoptadas han tenido sobre las principales magnitudes del mercado de trabajo en España. Concretamente, y además de un informe inicial publicado por el Ministerio de Empleo en el verano de 2013 y que ofrece básicamente evidencia descriptiva sobre la evolución de distintas magnitudes laborales durante los primeros meses tras la aprobación de la reforma, se han realizado tres informes que tratan de identificar el efecto causal provocado por la reforma en diversas variables laborales que recogen básicamente la evolución de los salarios, del empleo y de los flujos laborales. Estos informes han sido realizados por el Banco de España, el Servicio de Estudios de BBVA (2013) y por la OCDE (2014). En lo que sigue se resumen sus principales conclusiones a la vez que se aporta nueva evidencia descriptiva sobre la evolución reciente de diversos indicadores del mercado de trabajo que pueden recoger parte del impacto de las medidas aprobadas en febrero de 2012 con la reforma laboral. Este repaso a la evidencia sobre los efectos de la reforma se agrupa en dos subpartados: contratación, despido y dualidad laboral en primer lugar y evolución salarial y negociación colectiva.

Contratación, despido y dualidad laboral

El primer estudio con evaluación de impacto de la reforma fue el publicado por el Banco de España en septiembre de 2013. En este informe se trata de aislar el posible impacto de la reforma en las principales magnitudes del mercado de

trabajo del resto de factores que pueden haber condicionado esa evolución, en particular, de la adversa situación cíclica del momento analizado. Para ello se compara la evolución observada de diversas variables macroeconómicas con la predicha por varios modelos de comportamiento estimados para los salarios y el empleo.

Así, por tanto, de cara a identificar la parte de la evolución del empleo que se debe a los efectos de la reforma laboral, se estima una ecuación basada en la Ley de Okun que indica que el empleo en el sector privado de la economía ha mostrado un comportamiento algo mejor al esperado desde finales de 2012 lo que *podría* ser debido, según este informe, a los efectos de la moderación salarial derivada de la nueva regulación adoptada en febrero de 2012. En un ejercicio parecido pero más completo, De Cea y Dolado (2013) muestran que crecimientos del 0,3-1,3% del PIB bastarían desde la adopción de la reforma laboral para observar creación neta de empleo. Este resultado se ve corroborado por la evidencia observada en el año 2014: el empleo empezó a crecer en el segundo trimestre de 2014 con tasas de crecimiento del PIB de solo el 0,5%. A finales de año, cuando el PIB ya crecía al 2,0% interanual, se observan crecimientos del empleo del 2,4% en términos también interanuales.

Unos meses más tarde, el Servicio de Estudios de BBVA publica los resultados de la estimación de un modelo VAR estructural que permite identificar el impacto de las principales perturbaciones estructurales inobservables sobre las magnitudes del mercado laboral español (BBVA, 2013). Con este modelo se realiza un ejercicio contrafactual consistente en estimar el número de puestos de trabajo adicionales que se habrían destruido de no haberse dado la moderación salarial del año 2012. El resultado indica que esta moderación salarial puede haber ahorrado la destrucción de unos 60.000 puestos de trabajo a corto plazo, lo que habría hecho que la tasa de paro aumente en 0,6 puntos porcentuales menos de lo que podría haber ocurrido en ausencia de la moderación salarial observada. A largo plazo, estima este informe, el impacto sobre la tasa de paro sería más impor-

tante: dicha tasa bajaría en torno a 1,7 puntos porcentuales.

Pero quizás el estudio más completo publicado hasta la fecha sobre los posibles impactos causales de las medidas incluidas en la reforma de 2012 ha sido el realizado por los expertos de la OCDE con datos hasta finales de 2012. Este informe realiza varios análisis de inferencia causal para determinar el efecto diferencial que pueda haber tenido la reforma laboral en distintas magnitudes laborales. Para ello, se hace uso de la metodología de regresión con discontinuidad que basa su identificación en la comparación de la evolución de diversos indicadores antes y después de la fecha de aprobación de la reforma laboral, esto es, de febrero de 2012.

En primer lugar, se obtiene evidencia de que la tasa de contratación puede haberse incrementado en un 8% gracias a la reforma. Este aumento se debería fundamentalmente al impacto en la contratación indefinida que ha aumentado gracias a la reforma, según los resultados obtenidos, en un 13% (18% si nos referimos únicamente al empleo indefinido a tiempo completo). En segundo lugar, se estima el efecto de la reforma en la transición desde el desempleo al empleo indefinido y al empleo temporal, así como para la transición desde estos dos estados al desempleo. Con datos de la *Muestra Continua de Vidas Laborales* y mediante la estimación de varios modelos de duración se obtiene evidencia que documenta cómo la reforma laboral hizo que la transición del desempleo al empleo indefinido aumentase en un 24%, en media, durante los seis primeros meses en desempleo del individuo medio en la muestra de estimación. Por el contrario, el efecto en la transición al empleo temporal es menor y no significativo en términos estadísticos. No obstante, la salida al empleo indefinido es de un orden de magnitud casi 10 veces inferior a la salida al empleo temporal. Por eso, este impacto de la reforma viene matizado por el valor absoluto de dicha tasa de salida (de entorno al 2% en términos mensuales para los 6 primeros meses en desempleo). Un análisis de regresión aplicado a estos datos y basado de nuevo en técnicas de

diseño en discontinuidad permite concluir que la reforma podría haber creado unos 25.000 nuevos contratos indefinidos al mes durante los 17 meses analizados y transcurridos desde febrero de 2012. Este efecto, además, se concentra en las pequeñas y medianas empresas (aquellas con menos de 100 empleados).

La reforma podría haber creado unos 25.000 contratos indefinidos al mes durante los 17 meses analizados y transcurridos desde febrero de 2012. Este efecto, además, se concentra en las pequeñas y medianas empresas (aquellas con menos de 100 empleados).

Sin embargo, el mismo análisis con datos hasta finales de 2013 no ofrece resultados tan positivos sobre un aumento en la contratación. Cuando se estima el efecto de la reforma en la transición desde el desempleo al empleo indefinido añadiendo a la muestra usada en el informe de la OCDE las transiciones observadas durante el año 2013, se obtiene que dicha transición solo aumenta de manera significativa para empresas de menos de 25 trabajadores, si bien este aumento es de entorno al 10% pasando dicha tasa de salida mensual de un nivel medio del 2,85% a un 3,14%³. En cualquier caso, el año 2014 ha supuesto una aceleración notable de la contratación, por lo que no se podrá ofrecer una respuesta definitiva sobre el impacto de la reforma en esta dimensión hasta contar con datos administrativos que incluyan esta nueva fase de recuperación económica.

El informe de la OCDE también estima el impacto de la reforma en la tasa de despido de la economía española. Como se explicó antes, la reforma facilita tanto el despido como la alternativa del ajuste vía salarios u horas trabajadas. Los resul-

tados disponibles hasta el momento no encuentran evidencia que documente un aumento en la tasa de despido una vez que se controla por el agravamiento de la situación económica en los primeros meses tras la aprobación de la reforma laboral. Sin embargo, existe evidencia descriptiva que documenta un cierto cambio en el tipo de despido que se está produciendo desde el año 2012. Por otra parte, existen fuertes indicios de que se están generando efectos adversos con la nueva regulación de despidos colectivos. El aumento de los requisitos formales en estos procedimientos colectivos puede estar detrás del aumento en el número de despidos considerados nulos por errores de forma, lo que obliga a la readmisión de los trabajadores afectados. Así, por ejemplo, Palomo Balda (2013) ofrece evidencia sobre las 111 primeras resoluciones en materia de despidos colectivos. La litigiosidad afecta solo al 4,37% de los ERES tramitados entre el 1 de marzo de 2012 y el 31 de marzo de 2013. Sin embargo, en 41 de los 111 casos (38,67%) el tribunal correspondiente dictó la nulidad del despido colectivo por defectos de forma. Esta cifra contrasta con el 84,90% de los casos en que los tribunales aprecian la concurrencia de las causas invocadas por el empresario. Por el contrario, Jimeno, Martínez-Matuta y Mora-Sanguinetti (2015) ofrecen evidencia sobre un aumento mínimo en la proporción de casos en que los jueces declaran un despido individual procedente. Por lo tanto, el posible aumento en litigiosidad parece limitarse a los despidos colectivos.

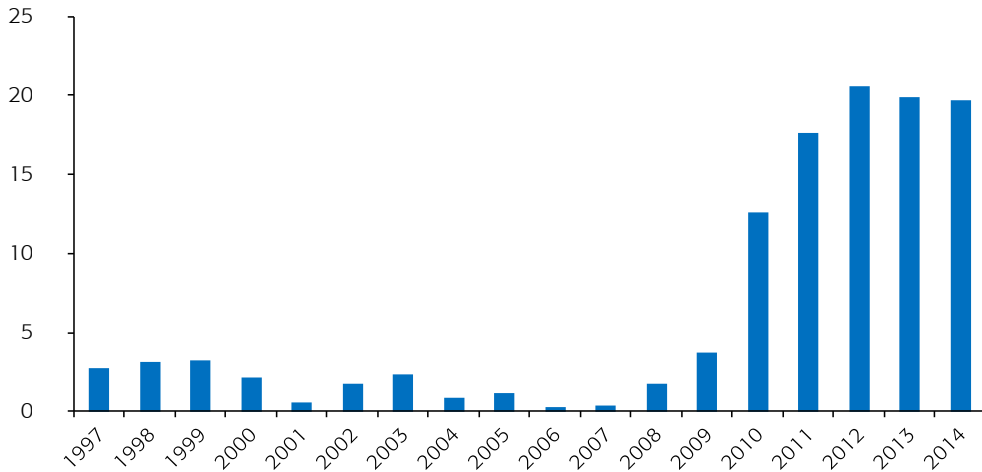
En cuanto a flexibilidad interna, se observa un aumento en el uso de los instrumentos puestos en marcha desde la reforma del año 2010 y ampliados en la de 2012. Concretamente y como se observa en el gráfico 1 hay un aumento considerable desde mediados del año 2010, con un nuevo cambio de nivel en 2012, en el porcentaje de trabajadores acogidos a ERES de reducción de jornada, lo cual indica que las empresas están haciendo un mayor uso de instrumentos de flexibilidad interna.

³ El efecto estimado cuando se distingue entre empresas de menos o más de 50 trabajadores, tal y como se hace en el informe de la OCDE, se reduce al 14.1% para empresas de menos de 50 trabajadores al considerar las transiciones de todo el año 2013 frente al 26% estimado con datos hasta diciembre de 2012. Para empresas de más de 50 trabajadores el efecto deja de ser significativo si usamos todo 2013 frente al 15% estimado en OCDE (2014).

Gráfico 1

Trabajadores afectados por expedientes de regulación de empleo

(porcentaje acogido a medidas de reducción de jornada)



Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

La reforma laboral tenía entre sus objetivos principales la lucha contra la dualidad laboral. Desde el año 2008, la tasa de temporalidad ha bajado en más de 6,4 puntos porcentuales. Sin embargo, esta disminución no se debe a una sustitución de trabajadores con contrato temporal por otros con contrato indefinido, sino más bien a una altísima tasa de destrucción de puestos de trabajo con carácter temporal. En efecto, desde inicios de la crisis hasta hoy se han destruido en España más de tres millones de puestos de trabajo, siendo más de la mitad de estos temporales. De hecho, la mayor parte de este ajuste en el empleo temporal se produjo entre 2008 y 2012, ya que desde este año la tasa de temporalidad permanece estable en niveles de en torno al 23,5%, indicando esto que el ajuste realizado desde la aprobación de la reforma hasta el verano de 2014 se ha centrado más bien en el empleo indefinido que en el temporal.

Otro indicador que nos muestra el leve efecto de la reforma en las decisiones de contratación de las empresas es la proporción de contratos indefinidos firmados cada mes. Este porcentaje permanece estable en niveles del 9-10% desde el año 2002 y no parece haber cambiado mucho a partir

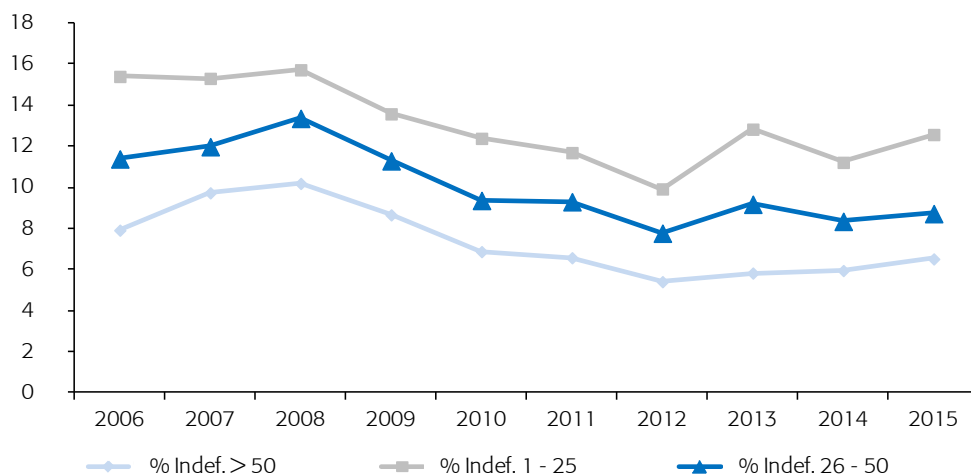
del año 2012, al menos para empresas de más de 25 trabajadores (ver gráfico 2).

Por último, el contrato indefinido de apoyo a emprendedores no parece estar funcionando todo lo bien que podría esperarse dados los importantes incentivos que lleva incorporados. En el año 2014 solo 7,3 de cada 100 nuevos contratos indefinidos fueron de esta modalidad. La *Encuesta Anual Laboral* publicada recientemente documenta cómo 93 de cada 100 empresas declara no usar esta nueva modalidad contractual. Por otra parte, dado que, como ilustra el gráfico 2, no parece haber aumentado significativamente la proporción de contratos indefinidos firmados. Además, no se observa un aumento en la tasa de separación al final del período de prueba de estos contratos por lo que podríamos concluir, a falta de evidencia más concluyente, que puede estar produciéndose una sustitución de contratos indefinidos ordinarios por esta nueva modalidad contractual, especialmente en las empresas con derecho a las bonificaciones que lleva aparejadas, esto es, las de menos de 50 trabajadores. Desgraciadamente, este trasvase no incluye, como sería deseable, a la contratación temporal, que sigue siendo la regla básica de con-

Gráfico 2

Porcentaje de indefinidos sobre el total de contratos según el tamaño de la empresa

(datos correspondientes a febrero de cada año)

Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal (www.sepe.es).

tratación tanto de empresas pequeñas como de las de mayor tamaño en nuestra economía.

Salarios y negociación colectiva

La necesidad de un ajuste salarial no figura como tal en el texto de la reforma, pero la mejora de la competitividad a través de un proceso de devaluación interna era sin duda uno de sus objetivos prioritarios. En este sentido, es importante resaltar que todos los informes disponibles observan una aceleración en el proceso de ajuste salarial en los meses posteriores a la reforma. Sin embargo, por la coincidencia en el tiempo resulta imposible identificar por separado el impacto de la reforma y la firma por parte de los interlocutores sociales del II Acuerdo para el Empleo y la Negociación (AENC) en enero del 2012.

Según el informe de la OCDE, la reforma laboral junto con el AENC, indujo una caída en los costes laborales unitarios de entre el 1,2% y el 1,9%, esto es, de en torno al 50% de lo observado en los meses posteriores a la aprobación de la reforma. De hecho, como indica el Banco de España, en este período se observa por primera

vez desde el inicio de la crisis un descenso en los salarios reales (Banco de España, 2013a). El análisis del Banco de España se basa en datos agregados de la *Contabilidad Nacional* que permiten seguir la evolución del salario medio. Sin embargo, este estudio infravalora el alcance de los ajustes

A finales de 2013 el valor real de los salarios iniciales de los nuevos contratos había retrocedido a niveles de 1993 en el caso de adultos y a niveles de 1990 en el caso de jóvenes, con caídas entre el 13% (hombres) y el 17% (mujeres) para adultos, y entre el 16% (hombres) y el 23% (mujeres) para jóvenes.

salariales, como reconoce el propio Banco de España en otro informe posterior, debido a los cambios en la composición del empleo. En particular, durante la crisis la destrucción de empleo ha sido más intensiva para trabajadores con salarios relativamente bajos. Una vez que se controla por estos efectos de composición, se observan las primeras caídas en los salarios reales a partir del año 2010 y la caída de los salarios reales en 2012

se sitúa ligeramente por encima del 2%, el doble de la observada en los datos agregados (Banco de España, 2014).

En la misma línea, los datos administrativos de la *Muestra Continua de Vidas Laborales* muestran importantes diferencias en el ritmo de los ajustes salariales entre el colectivo de personas que mantuvieron su empleo durante la crisis (*stayers*) y aquellos que tuvieron que cambiar de empleo (*movers*). Este último colectivo acumulaba una caída mediana en su salario real entre 2008 y 2012 del 4,8%, comparado con una subida mediana de 2% para los *stayers*. La explicación para el incremento en el salario real de estos es un fuerte aumento en sus salarios reales en los primeros años de la crisis que solo se compensa parcialmente con su caída generalizada a partir del año 2010. De hecho, las diferencias entre *movers* y *stayers* se han acentuado aún más en 2013. Según nuestros propios cálculos, a finales de ese año el valor real de los salarios iniciales había retrocedido a niveles de 1993 en el caso de adultos y a niveles de 1990 en el caso de jóvenes, con caídas de entre el 13% (hombres) y el 17% (mujeres) para adultos y entre el 16% (hombres) y el 23% (mujeres) para jóvenes.

Una de las consecuencias más visibles de estas diferencias en el ritmo del ajuste salarial es un notable aumento en el grado de desigualdad salarial. En términos reales el valor medio de los salarios del primer decil de la distribución de salarios cayó en más del 20% entre 2008 y 2013, mientras que se observan ligeras ganancias de poder adquisitivo para los salarios situados entre el sexto y el noveno decil.

Todos estas tendencias reflejan un aumento considerable en el grado de flexibilidad de los salarios reales durante los últimos años. Con los datos disponibles no es posible todavía determinar si se trata de un efecto duradero o de un efecto temporal provocado por la gravedad de la crisis y/o la moderación salarial acordada por los interlocutores sociales. Lo que sí está claro es que la reforma laboral no ha conseguido un aumento comparable en la flexibilidad nominal de los salarios de los

stayers. De hecho, a medida que la moderación de los salarios reales iba en aumento han aparecido indicios cada vez más claros de importantes rigideces nominales, como pone de manifiesto el *Employment Outlook* publicado por la OCDE en el año 2014.

El análisis de la OCDE citado antes estudia también los cambios en la distribución de los incrementos salariales interanuales para una muestra de personas que trabajan durante dos años consecutivos en la misma empresa. Durante el período 2008-2012 se observa un aumento relativamente modesto en el porcentaje de caídas en el salario nominal, de entre el 15% y el 23%, mientras que el porcentaje de “congelaciones salariales” aumentó del 2% en 2008 hasta el 17% en 2012. Por lo tanto, se intuye un claro aumento de los casos en que la rigidez nominal de los salarios parece haber evitado una caída en el salario nominal. Además, las rigideces se concentran en la parte inferior de la distribución salarial. Así por ejemplo, el porcentaje de congelaciones salariales para el tercio de trabajadores con los salarios más bajos duplica el mismo porcentaje para el tercio de salarios más altos (22% frente a 11%).

Uno de los factores que parece haber contribuido más a la congelación salarial de muchos trabajadores es el retraso en la firma de nuevos convenios colectivos. En 2008 casi 12 millones de trabajadores tenían un convenio en vigor con salarios actualizados. En 2012 esta cifra había caído hasta el nivel de 3,2 millones de trabajadores, indicando este hecho que había millones de trabajadores cuyo convenio colectivo estaba en ultraactividad, lo que conlleva la congelación automática de las condiciones laborales. En los últimos años se observa una recuperación en la cobertura de la negociación colectiva, pero las cifras están lejos de las observadas antes de la crisis. Los efectos de la crisis y la falta de acuerdo entre los interlocutores sociales están dificultando la firma de nuevos convenios y a esto hay que añadir los cambios en la regulación de la ultraactividad.

Por último, con independencia de los profundos cambios en la regulación de la negociación

colectiva no se observan modificaciones significativas en la estructura de la negociación colectiva. La única excepción es el leve aumento en la creación de nuevas unidades de negociación a nivel de empresa. En 2013 el número de convenios de empresas aumentó en 617 hasta un total de 1.860, pero estos nuevos convenios apenas afectan a unos 55.000 trabajadores. De hecho, la negociación colectiva sigue dominada por los convenios al nivel sector-provincia y para las pequeñas y medianas empresas estos convenios siguen siendo una referencia difícilmente eludible. Así, por ejemplo, en el año 2013 se contabilizaron un total de 2.512 inaplicaciones de convenios, los llamados descuelgues, de los cuales 1.965 se efectuaron en empresas con menos de 50 trabajadores, pero el número de afectados por estos descuelgues no llegaba a los 22.000 trabajadores.

Conclusiones

En apenas dos años, entre 2010 y 2012, España ha reformado su mercado laboral en tres ocasiones. La reforma de 2012 es sin duda la más amplia y más profunda de las tres, pero todavía no contamos con una evaluación rigurosa de sus efectos. Hasta el momento solo contamos con evidencia provisional sobre el efecto de algunos aspectos de la misma. La experiencia muestra, además, que las reformas laborales pueden tener efectos inesperados que pueden manifestarse años después de su implementación. Por esta razón es muy importante desarrollar un importante esfuerzo de evaluación para identificar todos los efectos, directos e indirectos, que este gran conjunto de medidas ha tenido sobre la economía española. En este artículo hemos resumido la evidencia obtenida hasta ahora por diversos informes y estudios publicados en los últimos años. Pero todavía es necesario avanzar de manera decidida en una evaluación mucho más exhaustiva y que identifique el efecto causal de las diversas medidas contenidas en la reforma, así como los posibles efectos macro que el conjunto de medidas puede estar ejerciendo sobre los principales agregados laborales. Para llevar a cabo estos ejercicios será imprescindible avanzar también en la mejora de la información disponible.

En base a los resultados observados hasta ahora podemos concluir que las medidas tomadas

La reforma no ataca de raíz el problema de la dualidad. Sigue habiendo una considerable brecha en la protección de los distintos contratos y la reforma no contempla restricciones efectivas al uso de los contratos temporales ni una reducción efectiva en la brecha de protección existente.

hasta el momento en materia de contratación y despido son claramente insuficientes para erradicar la dualidad en la que lleva décadas inmersa la economía española. Sigue habiendo una considerable brecha en la protección de los distintos contratos y la reforma no contempla ni restricciones efectivas al uso de los contratos temporales ni la solución sin duda más eficiente: la eliminación del *gap* todavía existente en costes de despido entre contratos temporales e indefinidos. De hecho, la reforma no ataca la raíz del problema de la dualidad —es decir el uso de contratos temporales para actividades que no son temporales o estacionales—. La reforma laboral no contempla este tipo de medidas y la introducción del contrato de apoyo a emprendedores tampoco parece la solución porque el aumento en los costes de despido a partir del primer año es aún mayor que la brecha actual en las indemnizaciones para contratos fijos y temporales.

La descentralización de la negociación colectiva y los límites a la ultraactividad son medidas adecuadas para permitir que las condiciones laborales estén más en línea con las necesidades de las empresas y en congruencia con las condiciones macroeconómicas.

Por el contrario, el balance en materia de negociación colectiva y flexibilidad interna es más positivo. La descentralización de la negociación colectiva y los límites a la ultraactividad son medidas adecuadas para permitir que las condiciones laborales estén más en línea con las necesidades de las empresas y en congruencia con las condi-

ciones macroeconómicas. De la misma manera, tras la reforma las empresas tienen más facilidades para buscar alternativas al despido cuando la empresa atraviesa un período de crisis. Estas medidas deberían ayudar a reducir tanto las fluctuaciones cíclicas como el nivel medio del desempleo en España. Sin embargo, los mayores beneficios son sin duda para las grandes empresas. Estas están en condiciones para negociar un convenio de empresa o un descuelgue temporal y muchas de ellas pueden beneficiarse del cambio en el art. 41 del Estatuto de los Trabajadores que permite cambios unilaterales en las condiciones de trabajo. Al contrario, para muchas pymes el descuelgue es la única vía posible de ajuste de los salarios, pero solo en base a un acuerdo con los representantes de los trabajadores, porque los procedimientos diseñados para desbloquear los conflictos sobre un posible descuelgue siguen siendo excesivamente complicados.

Finalmente, otro aspecto que limitará la eficacia de la reforma es la falta de avances en materia de políticas activas de empleo. Antes de la reforma España tenía una tasa de paro estructural netamente superior a la media de Europa debido entre otras cosas a la falta de medidas para la activación de los parados. La crisis económica agrava este problema, porque el desplome del sector de la construcción ha generado un considerable desajuste entre la oferta y demanda de trabajo. Políticas activas de calidad podrían permitir la reorientación de estos trabajadores hacia actividades con potencial de crecimiento, pero hasta la fecha estas medidas brillan por su ausencia. Por tanto, parece bastante probable que las autoridades españolas, tal y como siguen sugiriendo la mayor parte de instituciones internacionales, habrán de abordar más pronto que tarde una nueva reforma del mercado de trabajo. Esperemos que en esta

nueva oportunidad se consideren todos los importantes aspectos que quedan por tratar y que continúan haciendo del mercado de trabajo español uno de los más ineficientes de Europa.

Referencias

- BANCO DE ESPAÑA (2013a), "Evolución del Desajuste Educativo entre la Oferta y Demanda de Trabajo en España", *Boletín Económico*, junio: 43-50.
- (2013b), "La Reforma Laboral de 2012: Un Primer Análisis de algunos de sus Efectos", *Boletín Económico*, septiembre: 55-64.
- (2014), "Un análisis de los efectos de composición sobre la evolución de los salarios", *Boletín Económico*, febrero, nº 57.
- BBVA (2013), *Situación España*, Segundo Trimestre 2013, BBVA Research, Madrid.
- DE CEA P., y J.J. DOLADO (2013), *Output Growth Thresholds for Job Creation and Unemployment Reduction in Spain*, mimeo, Universidad Carlos III.
- DOLADO, J.J. (2012), "The Pros and Cons of the Latest Labour Market Reform in Spain", *Spanish Labour Law and Employment Relations Journal*, Vol. 1, No. 1-2: 22-30.
- JIMENO, J.F.; MARTÍNEZ-MATUTE M., y J.S. MORA-SANGUINETTI (2015), *Employment Protection and Labor Courts' Activity in Spain*, mimeo, Banco de España.
- OCDE (2014), *The 2012 Labour Market Reform in Spain: A Preliminary Assessment*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264213586-en>
- PALOMO BALDA, E. (2013), "111 Sentencias en Materia de Despido Colectivo (y dos más): Un Balance Provisional", *Diario de la Ley*, 8136.