

CAPÍTULO IX

El mercado de trabajo

María José Moral

1. ORIENTACIÓN GENERAL

El mercado laboral español presenta una serie de peculiaridades que son precisas entender en sus orígenes para comprender su dinámica dentro del ciclo económico español. Identificar los problemas es el paso previo para poder evaluar los retos pendientes y las posibles alternativas de actuación.

En primer lugar, se presentan las características intrínsecas del mercado de trabajo en España a través del estudio de las principales magnitudes que lo definen: la población activa, el empleo y el desempleo. El mercado de trabajo español presenta rasgos diferentes a otros países cercanos, por lo que este análisis descriptivo realiza una comparación con la evolución seguida en los 19 países de la zona del euro. En concreto, la economía española se caracteriza por una tasa de paro muy elevada y, en la mayoría de las ocasiones, muy superior a la media europea. En este sentido, se comprueba que la aplicación de los ERTE durante la pandemia ha evitado llegar a tasas de desempleo tan elevadas como se observaron en la anterior crisis de 2008.

La fuente estadística primordial que se utiliza para el estudio del mercado de trabajo español es la *Encuesta de Población Activa (EPA)* que elabora el INE. Como su propio nombre indica se trata de una encuesta, pero su representatividad es muy buena, incluso, a nivel de provincia. De hecho, es el punto de referencia que toma Eurostat para los datos armonizados del mercado de trabajo español, tanto por sus buenas propiedades como por su extensa información sobre variables relevantes. También existen otras fuentes específicas sobre el mercado laboral español como el número de afiliados a la seguridad social, los desempleados registrados en el INEM o la *Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL)* que realiza el Ministerio de Empleo y Seguridad Social. A nivel agregado sectorial también se puede utilizar la *Contabilidad Nacional de España*, tal y como se ha venido haciendo en los capítulos

anteriores. Esto, sin embargo, tiene la desventaja de no ofrecer información sobre el trabajador o la empresa.

En la segunda parte del capítulo se revisan las reformas desarrolladas en la normativa que rige las relaciones laborales en España, desde la aprobación del Estatuto de los Trabajadores hasta la última reforma laboral aprobada el 28 de diciembre de 2021. A lo largo de la exposición de esta normativa se pone el foco de atención en los tipos de contratos, la protección del trabajador cuando se rescinde el contrato y la negociación colectiva, entre otros aspectos.

PREGUNTAS GENERALES

¿Cómo ha evolucionado la población activa en España? ¿Y en la zona del euro?

¿Qué características presenta el empleo en España?

¿Cómo ha evolucionado el desempleo en España en comparación con la zona del euro?

*Diferencias entre la evolución de la tasa de paro en 2009 (Gran Recesión)
y en 2020 (Pandemia)*

¿Qué aspectos de la reforma laboral de 2012 se han modificado con la reforma de 2021?

2. LA POBLACIÓN ACTIVA

La población activa es un concepto económico que abarca a toda aquella población que, en edad legal para trabajar, quiere trabajar y esto se mide bien porque efectivamente está trabajando o bien porque está buscando activamente trabajo. Habitualmente se estudia a través de la variable relativa *tasa de actividad* (o participación) que es el cociente entre la población activa y la población total (en edad de trabajar).

La pirámide de población y la dinámica poblacional influye en la población activa a través fundamentalmente de la incorporación de los jóvenes (de 16 a 25 años, dependiendo del nivel de estudios adquiridos) y la salida de los más mayores. Nótese que la edad legal para jubilarse con el 100 % de los derechos adquiridos puede variar, bien sea por un cambio normativo (se comenta más adelante) o bien dependiendo del puesto de trabajo. El INE calcula la tasa de actividad utilizando toda la población de 16 o más años, a pesar de que ya tendría que haber modificado su definición y considerar desde los 15 años (que es la edad utilizada en Europa). Además, incluir a toda la población con más de 16 años implica que, en el “denominador”, están muchas personas muy mayores, lo que provoca que la tasa

de actividad media del país sea muy baja (recordemos que el envejecimiento de la población española es muy intenso). Para tener en cuenta ambas cuestiones, en la comparación con la zona del euro se selecciona como referencia a la población de 15 a 64 años (en los datos de Eurostat) o bien de 16 a 64 (con datos de la EPA).

La población activa, normalmente, es una variable procíclica (es decir, en épocas de expansión crece y en recesión económica disminuye). Este movimiento se debe al denominado “efecto ánimo/desánimo”. Este fenómeno consiste en que, cuando las tasas de desempleo son bajas (etapa expansiva), la población percibe más accesible la posibilidad de encontrar un trabajo y esto incentiva a participar en el mercado laboral. Por el contrario, cuando las tasas de desempleo son más elevadas (etapas recesivas) la población se desanima y no busca trabajo. Los grupos de población que más se ven afectados por este efecto dinámico son los jóvenes (que dejan antes o prolongan sus estudios) y las mujeres (que en recesión tienden a quedarse en casa al cuidado de familiares). Además, es habitual que estos efectos no sean simétricos. Dicho en otras palabras, existe evidencia de que los crecimientos de la población activa durante las expansiones son más intensos que las disminuciones de la población activa registradas en períodos de crisis.

Por último, también condiciona el volumen de la población activa el componente normativo del mercado laboral. Claramente porque define la “edad legal” para trabajar. En España la edad de escolarización obligatoria está en los 16 años y esto dificulta mucho (que no prohíbe) trabajar a edades más tempranas. En cuanto

CUADRO 9.1

TASAS DE ACTIVIDAD EN ESPAÑA Y EN LA ZONA DEL EURO*

(EDAD DE 15 A 64 AÑOS)

Año	Total		Hombres		Mujeres	
	Zona del euro	España	Zona del euro	España	Zona del euro	España
2000	67,7	65,4	77,3	78,8	58,0	52,0
2007	70,7	71,8	78,3	81,4	63,1	61,9
2014	72,7	74,2	78,1	79,5	66,7	68,8
2019	73,7	73,8	78,9	78,5	68,5	69,0
2020	73,0	72,2	77,9	76,9	68,0	67,6
2021	73,6	73,7	78,4	77,8	68,8	69,6

Nota: * En 2021, es la media de los tres primeros trimestres.

Fuente: Eurostat, marzo 2022.

al otro extremo de la distribución, desde el 1 de enero de 2013, el umbral de los 65 años va aumentando 1 mes cada año hasta que, en 2027, se llegue a los 67 años (a menos que se tengan 38 años y 6 meses cotizados a una edad menor o un régimen especial, en cuyo caso, se podría acceder al 100 % de la pensión antes). Pero, además, porque puede incentivar la decisión de querer trabajar o no. Por ejemplo, si se mejoran las condiciones de conciliación familiar es posible que una mujer decida participar en el mercado laboral con mayor probabilidad; o si se generalizara el contrato a jornada parcial esto haría que muchas mujeres y jóvenes se plantearan acceder al mercado laboral y compaginar su actividad profesional con otras actividades familiares, estudios, etc.

El cuadro 9.1 muestra la tasa de actividad por sexos en la cohorte de edad de 15 a 64 años en España y la zona del euro en el año 2000, justo antes de la Gran Recesión (2007), en el inicio de la recuperación (2014), después de los cinco años de expansión económica (2019) y durante la pandemia (2020 y 2021). Estas cifras ponen de manifiesto lo siguiente:

- La tasa de actividad española, al comienzo del siglo XXI, era inferior a la registrada, en media, en los 19 países de la zona del euro. En los primeros años de expansión el fuerte incremento en la tasa de actividad femenina y, aunque más levemente, también la masculina hace que en 2007 la tasa española sea algo superior y se mantenga así durante toda la Gran Recesión. La recuperación iniciada en 2014 coincide con una pequeña caída en la tasa masculina española y un crecimiento muy lento en la femenina. Como resultado, en 2019, las tasas de actividad media en ambas regiones ya estaban equiparadas en torno al 74 %. Para tener idea de lo relevante que es el tramo de edad que se considere, baste decir que, en 2021, la tasa de actividad media en España de 16 y más años es de 58,5 %.
- La tasa de actividad es distinta por género en ambas regiones. En España, la tasa de actividad de los hombres, entre 15 y 64 años, es de prácticamente el 78 % frente a las mujeres que está en el 70 %. De nuevo, si se tomara como población de referencia a partir de 16 años (sin limitar por edad), estas cifras bajan considerablemente: 63,6 % para los hombres y 53,7 % para las mujeres (según la EPA).
- Durante la Gran Recesión se observó un efecto “contrario” al efecto desánimo comentado anteriormente, ya que estuvo aumentando significativamente la tasa de actividad femenina. La razón fue que el incremento en el desempleo de hombres de edad avanzada (sobre todo procedentes del sector de

la construcción) motivó que las mujeres en su tramo de edad (sus cónyuges) aumentaran su participación en el mercado laboral. La idea es que, a pesar de la crisis, era más fácil encontrar un trabajo como empleada del hogar o en la atención a la dependencia que en la industria o en la construcción. Además, se seguía añadiendo el efecto dinámico de incremento de la tasa de actividad femenina en las cohortes de edad más temprana. Con la pandemia sí se ha observado el “efecto desánimo” en hombres y mujeres, aunque, en 2021, ya ha desaparecido.

La tasa de actividad también presenta una distribución muy poco uniforme a lo largo del territorio español si bien, con el paso de los años, se han reducido las diferencias. En cualquier caso, el *ranking* ha sufrido pocas variaciones siendo Cataluña y la Comunidad de Madrid donde se observan las tasas de actividad medias anuales (entre la población de 16 y 64 años) más elevadas.

3. CARACTERÍSTICAS DEL EMPLEO

A lo largo de las últimas décadas la estructura sectorial del empleo también ha cambiado considerablemente, siendo esta otra de las transformaciones vividas por la economía española¹ y explicada en el capítulo I. Según la información de ocupados equivalentes a tiempo completo que ofrece la Contabilidad Nacional², el sector servicios supone el 78,0 % del total en 2021 y la industria le sigue a mucha distancia con el 11,1 % (véase el cuadro 1.3 del capítulo I).

En general, el empleo acompaña el ritmo de crecimiento de las economías, por tanto, es una variable procíclica siendo esta evolución más o menos intensa dependiendo de la flexibilidad del mercado laboral. Una de las características del mercado de trabajo español es su notable capacidad para crear empleo en las etapas expansivas, pero también para destruirlo en las etapas recesivas. La figura 9.1 muestra la tasa de variación en el número de ocupados (con edades entre los 15 y 64 años) en España y en la zona del euro, desde el año 2001 a 2020. El efecto procíclico de la creación de empleo es patente, pero la intensidad de este proceso difiere bastante entre ambas zonas.

La creación de empleo en España es extraordinaria en la fase expansiva de inicios del siglo XXI, con una tasa media anual de creación de empleo superior al 4 %. Con el cambio de ciclo en 2007, sin embargo, esta tendencia se trunca y durante seis años se destruyó empleo a una tasa muy superior a la registrada en Europa (según

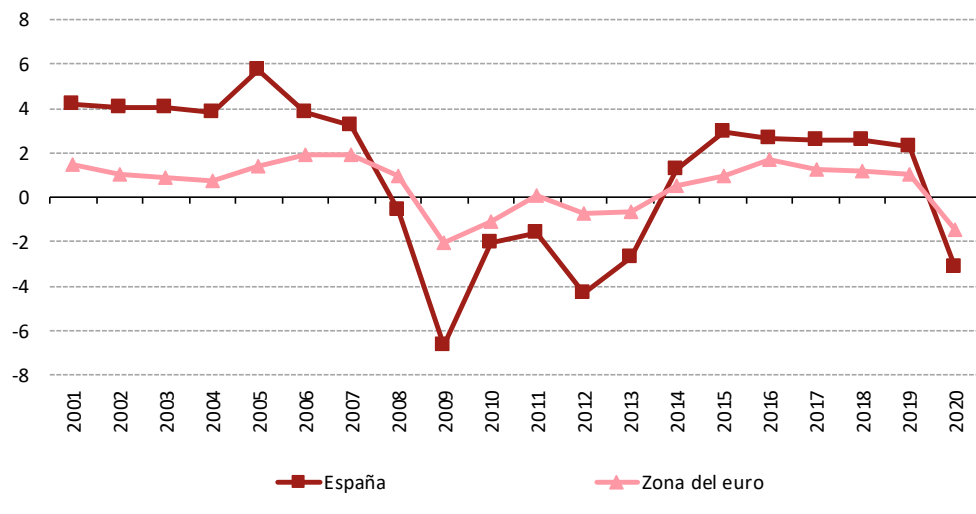
¹ Jimeno (2007) revisa los cambios en la población activa y el empleo entre el año 2000 y 2006.

² A lo largo de los capítulos anteriores se ha explicado con detalle cómo ha evolucionado el empleo en cada uno de los sectores productivos.

FIGURA 9.1

EVOLUCIÓN DEL EMPLEO EN ESPAÑA VERSUS ZONA DEL EURO, 2001–2020

(TASA DE VARIACIÓN ANUAL EN PORCENTAJE)



Nota: Se mide el empleo para edades entre 15 y 64 años.

Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat, marzo 2022.

Eurostat, se perdieron 3,4 millones de empleos en la cohorte de 15 a 64 años). La recuperación de 2014 volvió a situar a España con una tasa de creación de empleo superior a la europea. Con la pandemia, se ha registrado una disminución en el empleo (3,1 % en España frente a un 2,0% en la zona del euro)³, pero muy inferior a la registrada en la recesión anterior gracias a la aplicación de los ERTE que permitían mantener a los trabajadores en sus empresas aunque su salario (hasta el 70 %) procedía de las arcas públicas. Como se verá más adelante, esta figura de protección temporal del empleo se ha puesto en funcionamiento en todos los países europeos. Lo que ha variado es la financiación de dicha medida, si ha sido propia del país o ha contado con la ayuda de la UE.

Estas oscilaciones tan imponentes en la creación/destrucción de empleo son características del mercado laboral español. La presencia de un marco institucional poco flexible en el contrato indefinido obliga a que el ajuste se realice, mayoritariamente, sobre los contratos temporales. Esto hace que España sea uno de los países de la Unión Europea con mayor tasa de temporalidad: un 20,4 % frente al 11,7 % en 2020 (Eurostat). Con anterioridad a la Gran Recesión, en el mercado laboral

³ En Malo (2021) se analizan los efectos que ha tenido el COVID-19 sobre el mercado de trabajo en España.

español se superó el 30 % de temporalidad. Además de estas fuertes fluctuaciones, el uso intensivo de los contratos temporales implica otros efectos negativos: i) una presión a la baja de la productividad, debido a la excesiva rotación en los puestos de trabajo; y ii) existencia de “dualidad en el mercado laboral” con trabajadores que mantienen contratos indefinidos (con mayores derechos adquiridos y mejores condiciones de salario y negociación) frente a los trabajadores temporales (con salarios medios más bajos y casi nula opción de negociación).

Otro rasgo que ha contribuido en la última década a la progresión del empleo en la economía española ha sido la incorporación masiva de mano de obra inmigrante. Mientras que en el año 2000 tan solo 422.000 ocupados eran extranjeros, en el 2008 (cuando se alcanzó el máximo) prácticamente habían llegado a los 3.000.000 de ocupados (según Eurostat). En términos relativos esto supuso pasar de un 2,8 % de los ocupados a un 13,9 % (en 2008, en la zona del euro los inmigrantes solo representaban el 8 % de los ocupados). En España, los trabajadores inmigrantes han cubierto fundamentalmente empleos que precisan poca cualificación y en sectores intensivos en mano de obra, especialmente en la construcción y en el empleo en el hogar, siendo la construcción uno de los sectores más castigados durante la Gran Recesión. Esto provocó que disminuyera la presencia de inmigrantes y aunque ha cambiado la tendencia y está aumentado de nuevo en los últimos años (tal y como se explicó en el capítulo III), en 2021, los inmigrantes representan el 12,1 % de los ocupados.

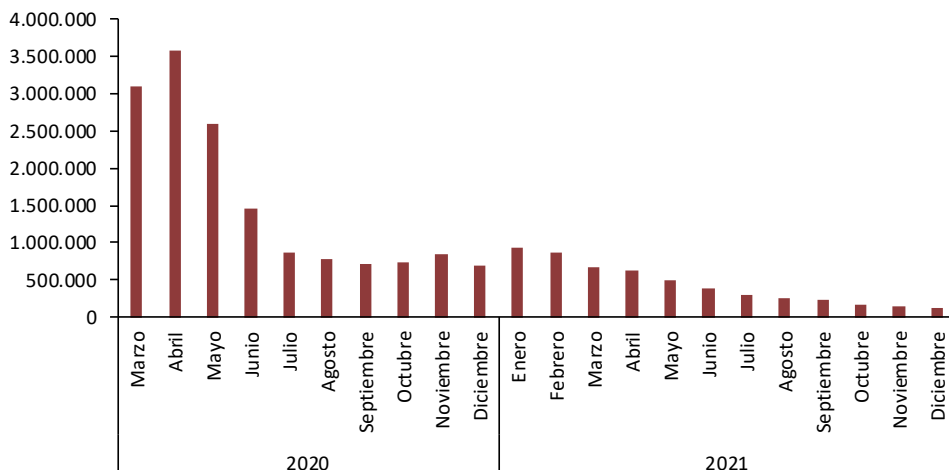
● *Planes de protección temporal del empleo en Europa*

Del análisis desarrollado en los capítulos previos es evidente que las necesidades de mano de obra fueron forzosamente menores durante el inicio de la pandemia para la mayoría de los sectores y, a medida que se avanzaba en el año 2021, en algunos sectores concretos del turismo y otros más golpeados por la pandemia. Esta situación fue generalizada en todos los países, por lo que la Unión Europea puso a disposición de 19 Estados miembros un fondo para el apoyo temporal que atenuara los riesgos de desempleo en una emergencia, *The temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE)*. De los cuatro países más grandes de la Unión Europea (Alemania, Francia, Italia y España), solo Italia y España han recibido apoyo de este fondo para financiar sus planes de protección para los trabajadores afectados por la reducción de la actividad con la pandemia.

El mes de máxima necesidad de protección a los trabajadores fue abril de 2020. Desde entonces, el número de trabajadores acogidos a estos planes disminuyó hasta septiembre. Con la nueva ola de la pandemia a finales de 2020 se hizo necesario prorrogar estas ayudas en 2021. Este repunte de trabajadores en ERTE llegó hasta

FIGURA 9.2

EVOLUCIÓN DE TRABAJADORES EN ERTE EN ESPAÑA EN 2020 Y 2021



Nota: Hasta octubre de 2021 son trabajadores en ERTE vinculados al COVID-19, desde noviembre no están expresamente vinculados al COVID-19.

Fuente: Elaboración propia a partir de afiliaciones en la Seguridad Social, marzo 2022.

febrero de 2021 y desde entonces ha ido disminuyendo paulatinamente (véase la figura 9.2). En España se modificó la figura de protección de los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTE) a trabajadores afectados por reducción de actividad de sus empresas a consecuencia del COVID-19. En abril llegaron a estar en ERTE 3.576.078 trabajadores (un 19,4 % de los afiliados a 31-4-20) y, en diciembre de 2020, se mantenían 755.613 (un 4,0 % de los afiliados a 31-12-20). Como se ha mencionado, España contó con financiación del fondo SURE, del que ha recibido 21.324 millones de euros. De los 19 Estados miembros, España es el segundo país –por detrás de Italia– en la ayuda recibida por el fondo SURE (véase, SURE, 2021).

Italia también ha recibido ayudas de la UE para financiar los ERTE (en concreto, 27.438 millones de euros). Para la aplicación de los ERTE modificó una figura de protección existente, *Cassa Integrazione Guadagni*, para ampliarla a los trabajadores afectados por una reducción temporal de la actividad. En abril llegaron a estar bajo esta cobertura 5,36 millones de trabajadores y, en septiembre de 2020, se había reducido a 972.000 trabajadores.

En Alemania se empleó una figura de protección que ya existía en su regulación laboral, denominada *Kurzarbeiter*. Este fondo se nutre de contribuciones de empre-

sas y trabajadores (y del Estado en condiciones excepcionales) y permite reembolsar parte del salario de los trabajadores de empresas que tienen que reducir su actividad. En abril se dio cobertura al 17,9 % de sus ocupados y, en diciembre de 2020, protegía al 7,1 % de sus ocupados.

En Francia, también se modificó la protección parcial existente (*Chômage partial*) para las empresas y poder ampliar esta figura a la situación de emergencia creada por el COVID-19. En abril de 2020 estaban acogidos a ese plan 8,4 millones de trabajadores franceses y, en enero de 2021, todavía permanecían en esta situación 2,1 millones (el 7,5 % de los trabajadores ocupados en el cuarto trimestre de 2020).

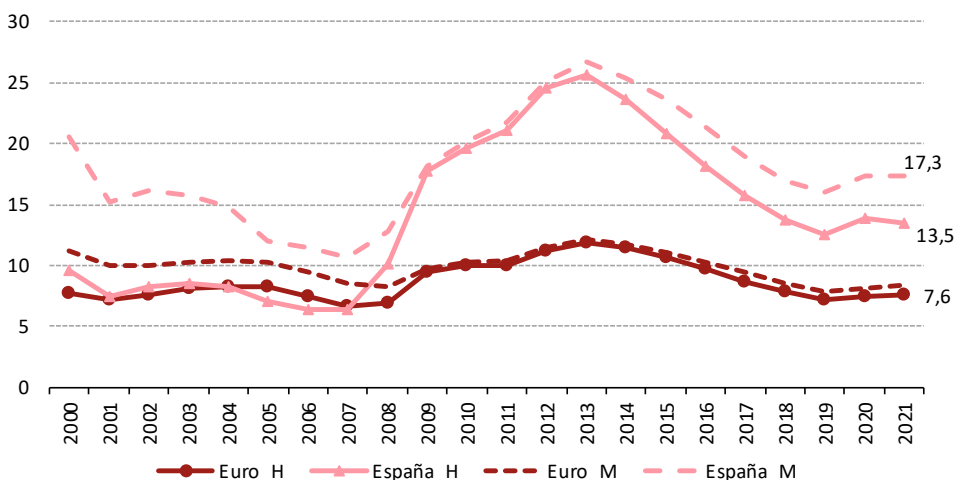
4. EL PROBLEMA DEL DESEMPLEO

El resultado del comportamiento de la población activa y del empleo genera la evolución del desempleo. Como es bien sabido, otro de los rasgos distintivos del mercado laboral español es su elevada y persistente tasa de desempleo, que llega a ser más del doble de la tasa de desempleo europea en etapas recesivas.

En la figura 9.3 se presenta la evolución de la tasa de desempleo desde el año 2000 hasta 2021 en España y la zona del euro, distinguiendo por género. La tasa

FIGURA 9.3

TASA DE DESEMPLEO ESPAÑA VS. ZONA DEL EURO (2000-2021)



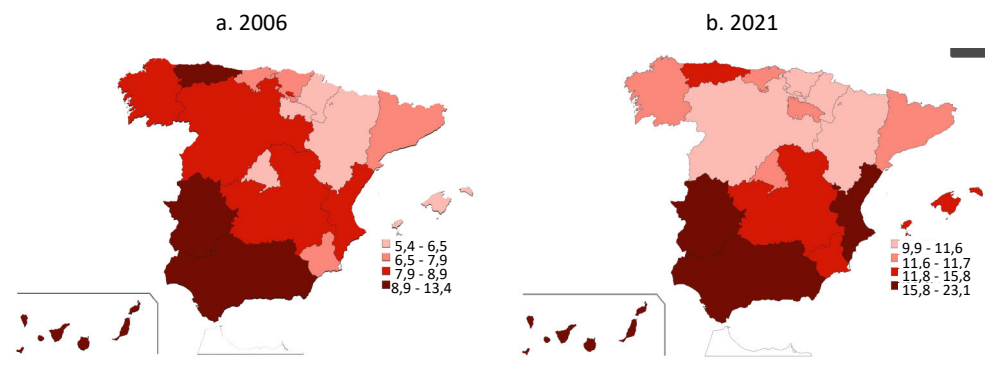
Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat, marzo 2022.

de desempleo española media siempre ha superado a la europea; aunque en el período 2005-2007 se consiguió acercar posiciones e incluso la tasa de desempleo masculina fue inferior en España. Sin embargo, la fuerte destrucción de empleo durante la recesión de 2008 volvió a mostrar la debilidad del mercado de trabajo español. Se retrocedió a los diferenciales máximos alcanzados en la crisis de 1994 e incluso superándolos: en noviembre de 2013 la tasa de paro española era del 26,7 % frente a un 11,5 % en la zona del euro. Durante este período se dio un resultado nuevo y fue la casi igualación de la tasa de desempleo femenina frente a la masculina. Con la recuperación de 2014 ambas comenzaron su mejoría, pero más rápidamente en el caso de los hombres, generándose de nuevo un diferencial (aunque no tan abultado como al comienzo de siglo). En 2021, la tasa de desempleo masculina española todavía está en el 13,5 % frente a un 7,6 % de la zona del euro.

En la pandemia se produce un incremento en la tasa de desempleo en España (paralelo en hombres y mujeres) y, prácticamente inapreciable en el caso de la zona del euro. Esto corresponde con el hecho de que en España los efectos sobre el turismo han sido muy intensos y mucha población activa no había llegado a estar contratada en el sector turístico, por lo que tampoco llegaron a beneficiarse de los ERTE. En la mayoría de los países de la zona del euro el turismo no es tan relevante, ni tampoco los efectos económicos han sido tan negativos. Este nuevo escenario de recesión ha vuelto a situar a la tasa de paro española casi en el doble de la registrada en la zona del euro. En 2021, sin embargo, el resultado ha sido muy favorable

FIGURA 9.4

TASA DE DESEMPLEO POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS



Fuente: Elaboración propia a partir de EPA (INE), mayo 2022.

para la tasa de desempleo, sobre todo en el caso de los hombres que prácticamente ha retrocedido al nivel prepandemia.

La tasa de desempleo, también se distribuye de forma heterogénea según los territorios (véase la figura 9.4). En 2021, la región con menos tasa de paro, el País Vasco, presenta un 9,9 % frente al 23,2% de Canarias⁴. Aunque la dispersión se mantiene, lo que sí se ha observado con la pandemia es que Canarias ha pasado a ser la comunidad autónoma con mayor tasa de desempleo, relegando a un segundo y tercer puesto a Andalucía y Extremadura que sistemáticamente presentaban las tasas de desempleo más elevadas, debido a que los efectos negativos han sido más duros sobre el turismo donde esa comunidad presenta una mayor actividad. En cualquier caso, incluso en las etapas expansivas (en la figura 9.4 se presenta, por ejemplo, el año 2006) estas tres regiones sistemáticamente muestran tasas de desempleo muy elevadas.

El otro grupo de población donde tradicionalmente se ha concentrado el desempleo son los jóvenes. En este caso, no se observaron cambios en el comportamiento durante la recesión económica de 2008 respecto a otras crisis anteriores, ya que de nuevo su tasa de desempleo alcanzó el 50 %. Este valor fue especialmente grave no solo por su magnitud y las consecuencias sociales que lleva asociadas, sino porque hubo un efecto desánimo en los jóvenes que hacía que su tasa de participación disminuyera y, por tanto, presionara menos sobre la tasa de desempleo. Evidentemente, la existencia de una estructura familiar muy instaurada permite que España pueda asumir sin “demasiados” problemas aparentes estas tasas de desempleo juveniles intolerables.

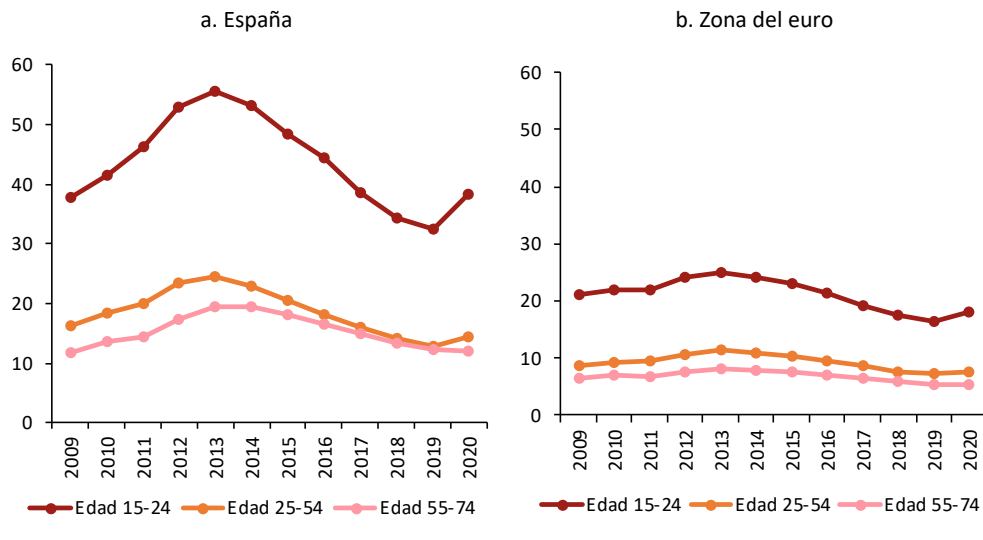
Un aspecto a tener en cuenta es que en 2019, después de cinco años de expansión económica, todavía la tasa de desempleo de los jóvenes de menos de 25 años superaba el 30 %. En la zona del euro, sin embargo, esta cifra era la mitad. La figura 9.5 muestra este fenómeno y, para que sea más patente, mantiene la escala en ambas regiones. En cualquier caso, también se pone de manifiesto que existe una diferente distribución de la tasa de desempleo por edades, incluso en Europa.

La evolución del mercado de trabajo en el siglo XXI ha puesto de manifiesto que existe otro grupo de población muy vulnerable en cuanto a mostrar tasas de desempleo elevadas, son los inmigrantes. Así, en 2012 la tasa de paro de los inmigrantes ascendió al 36 %, 11 p.p. por encima de la media nacional (en ese momento del 25 %). Esta situación se explica por la elevada concentración de inmigrantes ocupados en el sector de la construcción y en puestos de trabajo de muy baja cualificación que son los que, en definitiva, más duramente asumieron los costes de la Gran Recesión.

⁴ Datos medios anuales en la cohorte de edad de 16 a 64 años (EPA).

FIGURA 9.5

TASA DE DESEMPLEO ESPAÑA VS. ZONA DEL EURO, POR EDAD (2009-2021)



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat, marzo 2022.

Otro rasgo característico del desempleo es que se distribuye heterogéneamente según el nivel de formación alcanzado por el trabajador. El cuadro 9.2 muestra las tasas de desempleo en función de la formación máxima alcanzada en expansión (2005), final de la recesión (2014) y con la pandemia (2021). Sea cual sea el ciclo expansivo de la economía se advierte que cuanto menor es la cualificación de los trabajadores mayor es la probabilidad de pasar y permanecer en el desempleo; siendo los licenciados y, en último caso, quienes poseen un doctorado quienes muestran menores tasas de desempleo. Es preciso matizar que estos valores son medias a lo largo de todas las edades y no permiten percibir un hecho que surge cuando se desagrega por cualificación y edades. Se refiere a que los recién licenciados tardan aproximadamente el mismo tiempo en incorporarse a un puesto de trabajo que las personas con niveles educativos inferiores, pero cuando obtienen el empleo es en mejores condiciones y, pasados unos años, cambia la situación y su probabilidad de estar en paro es más baja que la de otro trabajador con la misma edad y sexo, pero menor cualificación.

Por último, otro de los rasgos más significativos de la persistencia en el desempleo en España es el problema del desempleo de larga duración. Los estudios muestran que una mayor tasa de desempleo lleva asociada un mayor peso de los desemplea-

CUADRO 9.2

TASA DE DESEMPLEO SEGÚN LA FORMACIÓN ALCANZADA

(EN PORCENTAJE)

	2005	2014	2021
Total (tasa de desempleo media)	9,2	24,4	14,8
Analfabetos	21,7	53,4	33,8
Educación primaria	10,5	38,3	28,9
Educación secundaria primera etapa	11,1	31,8	20,1
Educación secundaria segunda etapa	8,8	23,2	16,1
Formación e inserción laboral (2ª etapa)	7,1	25,6	16,1
Educación superior	6,2	14,8	9,2

Fuente: EPA (INE, marzo de 2022).

dos de larga duración lo que, en definitiva, tendrá efectos sobre la tasa de largo plazo de desempleo (NAIRU). En este sentido, mientras que en 2007, tan solo el 14 % de los desempleados llevaban dos años o más buscando un empleo; en 2014, esta cifra se elevaba hasta el 35,8 % como consecuencia de la crisis de los años anteriores. En 2019, se había conseguido reducir este problema al ser solo el 27,6 % del total de parados los que llevaban dos o más años en esa situación. En 2021, aunque se ha pasado por la crisis provocada por la pandemia no ha cambiado esta cifra. Sin embargo, si la crisis de precios energéticos y la guerra de Ucrania persiste, el crecimiento de la economía española será menor y con ello aumentará el peso de los desempleados de larga duración. Tener una tasa elevada de desempleados de larga duración es relevante porque no olvidemos que el máximo de la prestación por desempleo es de 24 meses. Además, a los problemas económicos obvios se añaden otros de carácter social, familiar y de autoestima que dificultan cada vez más la vuelta al empleo.

5. LAS REFORMAS DEL MERCADO DE TRABAJO

Con la llegada de la Democracia se hacía necesario modernizar el marco regulatorio del mercado de trabajo. Los Pactos de la Moncloa promovieron importantes reformas en otros mercados y sectores, pero las relaciones laborales continuaron bajo un elevado nivel de intervención que, al margen de la legalización de los sindicatos en 1977, intentaba mantener el control sobre la fijación de los salarios acorde con la inflación esperada y no con la pasada y conseguir así volver a la estabilidad en los precios. Durante los primeros meses de 2022 se está escuchando, de nuevo, la necesidad de llegar a unos pactos de rentas con el fin de que no se actualicen los salarios con la inflación interanual reciente, ya que en la segunda parte de 2021 subieron mucho

los precios y se cerró el año con una tasa de inflación del 6,5 %. Esta tendencia alcista continua y, en marzo de 2022, la tasa interanual ha sido del 9,8 %.

En la década de los setenta, además de controlar la evolución de los precios, el objetivo era reducir los posibles problemas sociales y políticos que podrían generarse si se introducía una mayor flexibilización en el mercado de trabajo. Las condiciones para introducir cierta modernización llegaron más tarde y fue en 1980 cuando se aprobó el *Estatuto de los Trabajadores* que intentaba renovar y equiparar el marco normativo español al europeo e incorporaba un generoso sistema de protección al desempleo, así como un papel destacado a los sindicatos. Desde entonces, las diferentes reformas que se han sucedido, hasta la última de diciembre de 2021, han centrado sus esfuerzos reformistas en cuatro ejes: el sistema de contratación y despido, la negociación colectiva, las políticas pasivas (sistema de protección al desempleo) y las políticas activas.

5.1. Las reformas y el sistema de contratación y despido

Ante la falta de recuperación en el mercado laboral tras la dilatada etapa de recesión iniciada en los setenta, era perentoria la introducción de medidas que facilitaran el acceso al empleo, especialmente de la población joven. Este fue el objetivo de la reforma de 1984. La medida más conocida fue la legalización del contrato temporal de fomento del empleo (CTFE, que reducía el coste por despido improcedente de 45 a 12 días por año trabajado), pero también otras fórmulas de contratación como el contrato para la formación y de prácticas dirigidos a los jóvenes. Estas medidas permitieron un cambio de tendencia en la tasa de paro a medida que se pasaba a un ciclo expansivo, pero también generó un problema de dualidad (segmentación) entre los trabajadores indefinidos (*insiders*) frente a trabajadores temporales (*outsiders*).

Desde entonces, la modalidad de contratación ha sido el asunto que más normativa ha generado en aras a reducir la dualidad del mercado de trabajo.

Diez años más tarde, y bajo la presión de una tasa de desempleo muy elevada (del 20 %) se aprobó la reforma de 1994, en la que se derogaron los CTFE con el objetivo de reducir las posibilidades legales para celebrar contratos temporales y buscar, de nuevo, el principio de causalidad en la contratación. Aunque, para evitar eso, las empresas utilizaron el contrato “eventual por circunstancias de la producción”. Otras medidas se dirigieron a fomentar los contratos de prácticas a menores de 25 años, así como los contratos a tiempo parcial.

A diferencia de la reforma anterior, la reforma surgida en 1997 se realizaba con el acuerdo de todos los agentes sociales lo que supuso un impulso, pero también

una limitación en los temas abordados. Para frenar la temporalidad se creó el contrato de “fomento a la contratación indefinida” con costes de despido de 33 días por año trabajado y de aplicación con bonificaciones a determinados colectivos cuyo empleo se quería incentivar. Además, se fomentaba la conversión de contratos temporales en indefinidos mediante bonificaciones en las cotizaciones a la Seguridad Social lo que supuso un elevado coste para las cuentas públicas.

En la reforma de 2001 se pretendía tanto la reducción de la excesiva temporalidad que persistía incluso en la etapa expansiva como la potenciación de otras alternativas de contratación flexible que facilitaran el acceso al empleo de grupos específicos de desempleados (veáse Segura, 2001). Se mantuvo el contrato de fomento a la contratación indefinida y se amplió su ámbito de acción (jóvenes de 16 a 30 años, mujeres en sectores donde su participación fuera minoritaria o parados con más de seis meses de búsqueda de empleo). Por otra parte, los contratos de formación se ampliaron a los desempleados discapacitados, los extranjeros durante los primeros años de su permiso de trabajo, los desempleados con más de tres años sin actividad laboral (es decir, se eliminaba la limitación de los 21 años como edad máxima de aplicación). En la contratación temporal se redujo la indemnización a ocho días por año trabajado. Se fomentó la contratación a tiempo parcial permitiendo “cualquier jornada inferior al tiempo completo”.

Un lustro más tarde, en el 2006, se pusieron en marcha dos medidas importantes para frenar la elevada temporalidad: la incorporación de restricciones legales a la concatenación de contratos temporales y la disponibilidad de ventajas fiscales (en las cotizaciones a la Seguridad Social), tanto para la transformación de contratos temporales a indefinidos como para la celebración de contratos indefinidos en la relación inicial con el trabajador. Los contratos de formación se limitaron a personas con discapacidad y desempleados que trabajaran en talleres de empleo (en ambos casos, sin límite de edad) y también para jóvenes menores de 25 años que trabajaran en escuelas taller, suprimiendo al resto de colectivos que se habían considerado en 2001.

La Gran Recesión dio lugar a dos nuevas reformas en 2010 y 2012, respectivamente.

La reforma de 2010 tuvo un impacto muy limitado debido a que, en general, se trata de cambios menores. Se vuelve a modificar el contrato de fomento a la contratación indefinida ampliando el colectivo de desempleados que pueden obtenerlo, como los desempleados que lleven buscando empleo tres meses, que siempre hayan concatenado contratos temporales o que hayan perdido un contrato indefinido en una empresa diferente. Dentro de los 33 días por año trabajado de indemnización por despido improcedente, ocho días los asumirá el Fondo de Garantía Social

(FOGASA). También se bonifican las cotizaciones a la Seguridad Social (durante tres años) a los contratos indefinidos para jóvenes y beneficiarios de la prestación por desempleo, siempre que aumente la ratio de contratos indefinidos en la empresa.

La reforma de febrero de 2012 es una reforma de carácter estructural que aborda cambios significativos en todos los aspectos del mercado laboral. Por ello, también ha recibido numerosas críticas, especialmente por parte de los sindicatos. Las medidas aprobadas se pueden disponer en torno a dos ejes: la búsqueda de la empleabilidad del trabajador y la estabilidad en el empleo. La idea que subyace de fondo es la apuesta por el empleo, aunque implique determinadas modificaciones en las condiciones del trabajo para evitar el despido; en contraposición a la situación anterior que hacía más fácil despedir a un trabajador que cambiar sus condiciones del contrato. En este sentido, se intensifica la flexibilidad interna dentro de la empresa mediante: i) la eliminación del sistema de clasificación por categorías de los trabajadores a favor de una clasificación más genérica de grupos profesionales; ii) la reducción del salario o la movilidad geográfica si existe una causa objetiva (económica) con la particularidad de que el juez únicamente podrá limitarse a comprobar que existe dicha causa, no a valorarla, y iii) la eliminación de la autorización administrativa previa para el régimen de suspensión de contratos y las reducciones de jornada por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción.

En relación con la estabilidad en el empleo, la reforma de 2012 plantea transformaciones en: i) el contrato para la formación y el aprendizaje (se puede combinar la actividad laboral con la formativa, se amplía la edad máxima para acceder a este contrato hasta los 30 años y se permiten tener varios de estos contratos siempre que sean en sectores distintos); ii) se reconoce el derecho del trabajador a la formación continua de 20 horas al año y el sistema de formación para el empleo se liberaliza (se eliminan los monopolios anteriores, ya que podrán ofrecer formación la propia empresa y los centros de formación acreditados), y iii) se crea una modalidad contractual dirigida a las pymes (de menos de 50 trabajadores) sometida al régimen general de los contratos indefinidos, pero con bonificaciones; iv) se permite la realización de horas extraordinarias en los contratos a tiempo parcial indefinidos, y v) se impulsa el trabajo a distancia.

En diciembre de 2021 se ha aprobado la última reforma laboral, suprimiendo alguna de las propuestas aprobadas en la de 2012. Las más relevantes en relación con el tipo de contrato (que han tenido un período transitorio hasta finales de marzo de 2022) son que los contratos temporales solo se pueden utilizar en dos situaciones: la sustitución de un trabajador o por circunstancias de la producción, bien sean “imprevisibles” o “previsibles”. En el último caso, se conocen como contratos “ocasionales”, por ejemplo, para cubrir una campaña de rebajas en el comercio (estos contratos no pueden superar los 90 días en el año natural).

5.2. Las reformas y la negociación colectiva

En el Estatuto de los trabajadores se continuó con negociaciones colectivas muy intervenidas como remanente de las relaciones verticales desarrolladas en la etapa anterior, pero sí que supuso un paso adelante en la concesión de poder a los sindicatos cuya labor en la Transición había sido determinante. En este sentido, se creó un sistema de negociación colectiva muy atomizado en el que existían varios niveles de negociación: provincial, sectorial, etc. De esta forma, los logros y acuerdos alcanzados en los niveles superiores se tomaban como mínimos de partida en los niveles inferiores, ya que el convenio negociado en un sector era de aplicación automática en las empresas de dicho sector.

En 1994 se introdujo la posibilidad de “descuelgue” de una empresa, pero esta opción se utilizó muy poco al exigirse el acuerdo de todos los agentes. También se estableció cierta descentralización al permitir negociar en la empresa aspectos que no se hubieran tratado explícitamente en las instancias superiores. En la reforma del 2010 aumentó la posibilidad de descuelgue para una empresa, pero se seguía precisando un acuerdo con los trabajadores o, en última instancia, recurrir a la mediación.

Por su parte, en la reforma de 2012, se profundizó en la flexibilización de la negociación colectiva con la idea de ligar las condiciones salariales a la productividad y/o rentabilidad de la empresa y poder contribuir a su competitividad. En este punto las medidas fundamentales propuestas fueron: i) permitir a una empresa con una causa (económica) justificada descolgarse de un convenio de ámbito superior sin acuerdo, en cuyo caso, debería someterse al arbitraje obligatorio de la Comisión Consultiva de Convenios Colectivos, ii) permitir negociar convenios de empresa que afecten a temas relevantes sin que éstos deban venir condicionados por lo acordado en los ámbitos superiores, iii) eliminar la denominada “ultraactividad” de los convenios que mantenía vigente indefinidamente al último convenio hasta que no se firmara el nuevo.

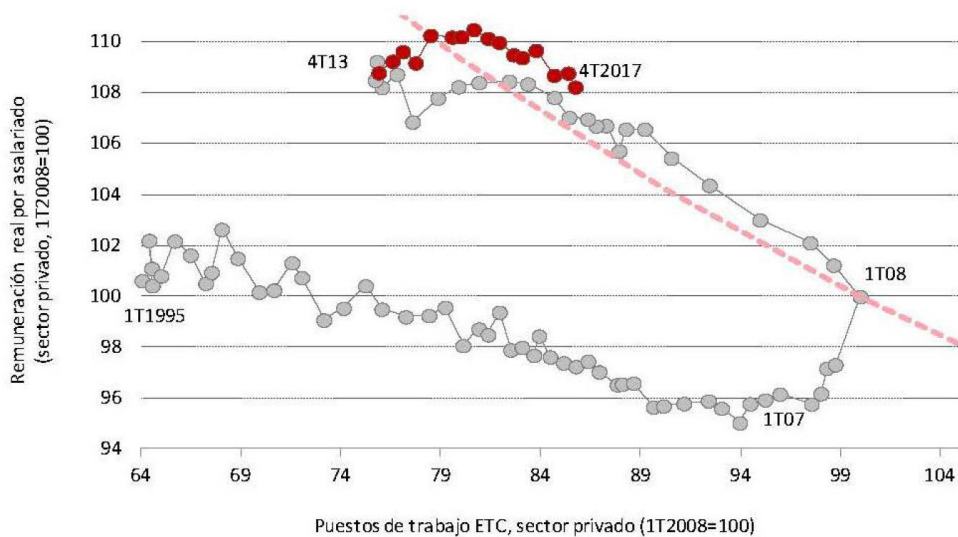
La reforma aprobada en diciembre de 2021 ha revocado algunos de los puntos anteriores. En concreto, ya no se permite el descuelgue de la empresa del convenio de ámbito superior de sector y la ultraactividad vuelve a ser efectiva sin límite de prórrogas de los convenios vigentes. En este sentido, es cierto, que esto evita que se pierdan derechos adquiridos en convenios pasados si dejan de estar operativos al no firmarse otro nuevo. Sin embargo, también es cierto que en España se observó un fenómeno paradójico que no se produjo en países de su entorno más competitivos como Alemania. Se trató de un incremento de los costes salariales totales hasta 2012, cuando desde 2009 se vivía una recesión muy severa que supuso la pérdida de un número muy importante de puestos de trabajo.

La explicación de que se produjeran incrementos salariales por encima de la tasa de inflación de esos años es que se firmaron muy pocos convenios durante esos años, por lo que automáticamente se prorrogaban los antiguos que implicaban subidas salariales mayores. La figura 9.6 es muy ilustrativa a este respecto, mientras que estaba destruyéndose puestos de trabajo a una tasa muy elevada, la remuneración real por asalariado en el sector privado seguía creciendo (se sigue por la senda marcada en rosa) y no es claramente hasta finales del 2013 cuando se aprecian signos de cambio de tendencia. Este fenómeno puso en evidencia que la economía española seguía realizando los ajustes en cantidades (empleo) en lugar de en precios (salarios). Otros países como Alemania no subieron los salarios y, además, realizaron un ajuste en el “margen intensivo”, es decir, no en el número de trabajadores (sería el “margen extensivo”) sino en el número de horas trabajadas, lo que parece más distributivo para el conjunto de la sociedad (véase Andrés y Domenech, 2018).

FIGURA 9.6

EMPLEO Y REMUNERACIÓN REAL POR ASALARIADO, ESPAÑA 1995-2017

(1T2009=100)



Fuente: Andrés y Domenech (2018: pág. 27).

A partir de 2022 habrá que comprobar si las nuevas medidas adoptadas contribuyen a mantener una saludable evolución de los ajustes (que son probables que se den si las condiciones geoeconómicas no mejoran), si en cantidades (aumentando de nuevo la tasa de desempleo de forma abrupta) o en precios (asumiendo contención en los salarios y en horas por trabajador).

6. IDEAS BÁSICAS

El mercado de trabajo español presenta unas características peculiares que pueden llegar a explicar el mal comportamiento respecto a otros países de su entorno. La tasa de paro española en épocas de recesión suele duplicar a la de la zona del euro. No obstante, muestra una notable capacidad para crear empleo en etapas expansivas, si bien se trata de un empleo poco persistente que se destruye muy rápidamente en las etapas recesivas. Una de las razones que explica este comportamiento es la falta de flexibilidad en los contratos indefinidos que lleva a abusar de los contratos temporales.

Algunas características de la población activa son similares con las observadas en la zona del euro: i) La tasa de actividad es diferente entre hombres y mujeres; y ii) la población activa tiende a ser una variable procíclica, al igual que el empleo. En cuanto al desempleo, se ha comprobado la diferencia de ajuste en la economía española frente a la europea de manera que, todavía en 2019, la tasa de desempleo en España casi era el doble. La buena noticia es que, a pesar de lo duro que ha sido la pandemia para España, en el año 2021, la tasa de paro ha sido del 14,8 % que ya es muy próxima a la que se registró en 2019 (14,1 %).

A comienzos de los ochenta del siglo XX, el Estatuto de los Trabajadores intentaba renovar y equiparar el marco normativo español al europeo. Desde entonces, las diferentes reformas que se han sucedido, hasta la última de 2021, han centrado sus esfuerzos reformistas en cuatro ejes: el sistema de contratación y despido, la negociación colectiva, las políticas pasivas (sistema de protección al desempleo) y las políticas activas.

GLOSARIO DE TÉRMINOS

Desempleo de larga duración. Desempleados que llevan buscando empleo un año o más.

NAIRU (Tasa de desempleo no aceleradora de la inflación). Tasa de desempleo que es compatible con un crecimiento de la economía y un mantenimiento de la tasa de inflación.

Población activa. Conjunto de personas en edad legal para trabajar que cuentan con un empleo como asalariados o autónomos o que estando desempleados buscan empleo.

Productividad media del trabajo. Se calcula como el cociente entre la producción (normalmente se utiliza el VAB para su valoración) y la cantidad de trabajo necesaria para obtener dicha producción.

Tasa de actividad. Es la ratio entre la población activa respecto a la población. Es importante, definir el tramo de edad sobre el que se calcula puesto que existen diferencias si se utiliza un tramo, por ejemplo, de 16 o más años a si se utiliza entre 16 y 65 años.

Tasa de desempleo. Es el cociente entre la población desocupada y la población activa (en porcentaje).

Bibliografía

ANDRÉS, J. y DOMENECH, R. (2018). “Retos y oportunidades de la economía española ante la globalización y la revolución digital”: En E. HUERTA y M. J. MORAL (eds.), *Innovación y Competitividad: Desafíos para la Industria Española* (pp. 21-61). Funcas. Disponible en: http://www.spainglobal.com/files/2019/InnoCompt_funcas.pdf

JIMENO, J. F. (2007). “El mercado de trabajo en España: panorámica actual y perspectivas futuras”. *Papeles de Economía Española*, 113, pp. 177–189. Disponible en: https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS_PEE/113art13.pdf

MALO, M. A. (2021). “El empleo en España durante la pandemia de la COVID-19”. *Panorama Social*, 33, pp. 55–73. Disponible en: <https://www.funcas.es/articulos/el-empleo-en-espana-durante-la-pandemia-de-la-covid-19/>

SEGURA, J. (2001). “La reforma del mercado de trabajo en español: un panorama”. *Revista de Economía Aplicada*, Vol. IX (25), pp. 157–189. Disponible en: www.revecap.com

SURE (2021). “The temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE)”. Comisión Europea. Disponible en: <https://ec.europa.eu>