

Abdón Pedrajas

ABOGADOS Y ASESORES TRIBUTARIOS

www.abdonpedrajas.com

boletín LABORAL

ACERCA DEL DOCUMENTO PRESENTADO POR EL GOBIERNO A LOS INTERLOCUTORES SOCIALES SOBRE LA REFORMA DEL MERCADO DE TRABAJO

Abdón Pedrajas Moreno

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Socio Director *Abdón Pedrajas Abogados y Asesores Tributarios*

Tomás Sala Franco

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Director Formación *Abdón Pedrajas Abogados y Asesores Tributarios*

Febrero, 2010

boletín LABORAL

Abdón Pedrajas

SUMARIO

- 1.- La finalidad del Documento.
- 2.- Actuaciones para reducir la dualidad y la temporalidad de nuestro mercado laboral.
- 3.- Actuaciones para favorecer el empleo de los jóvenes.
- 4.- Actuaciones para el refuerzo de los Servicios Públicos de Empleo y la mejora general de la intermediación laboral.
- 5.- Actuaciones para revisar la actual política de bonificaciones a la contratación.
- 6.- Negociación colectiva y flexibilidad interna en las empresas.
- 7.- Actuaciones para seguir avanzando en la igualdad y no discriminación en el trabajo entre mujeres y hombres.
- 8.- Actuaciones para la mejora del control de los procesos de incapacidad temporal.
- 9.- Actuaciones para fomentar el uso de la reducción de la jornada como instrumento de ajuste temporal de empleo.

ANEXO DOCUMENTAL: Documento-Propuesta presentado por el Gobierno de la Nación a los Interlocutores Sociales.

1.- La finalidad del Documento.- Tras un largo periodo de incertidumbre acerca de una eventual reforma del mercado de trabajo, el Gobierno de la Nación ha presentado, hace escasos días, a los interlocutores sociales un Documento con el título de *“Líneas de actuación en el mercado de trabajo para su discusión con los interlocutores sociales en el marco del diálogo social”*.

El Documento, relativamente corto, consta de una introducción, ocho líneas de actuación y unas conclusiones finales.

En él, tras manifestar su compromiso con el diálogo social como vehículo idóneo para la realización de una eventual reforma del mercado de trabajo en España, instando a los interlocutores sociales a un *“calendario intenso de negociaciones”* y definir cuales son a su juicio las características generales de nuestro mercado de trabajo (alta capacidad para generar y destruir empleo; excesiva segmentación entre trabajadores fijos y temporales; frecuentes ajustes de plantillas de trabajadores temporales frente a fórmulas de flexibilidad interna en salarios y jornada laboral; y una escasa inversión en formación profesional de los trabajadores), el Gobierno propone una serie de objetivos en orden a modificar el mercado de trabajo español (favorecer la creación de empleo, reducir la dualidad entre trabajadores temporales y fijos, mejorar la empleabilidad y los mecanismos de intermediación laboral, aumentar la flexibilidad interna de las empresas y ampliar las oportunidades de empleo de los jóvenes mediante un Plan extraordinario de Empleo).

Y, para conseguir estos objetivos, propone para debate hasta ocho líneas de actuación con las correspondientes medidas, si bien genéricas y no delimitadas, remitiéndose para ello a la Mesa de Diálogo Social.

De los aspectos más significativos de las mismas, se da cuenta en los desarrollos subsiguientes.

2.- Actuaciones para reducir la dualidad y la temporalidad de nuestro mercado laboral.- En este orden, el Documento-Propuesta tras declarar que el exceso de temporalidad constituye el problema estructural más grave del mercado de trabajo, con altísimas tasas de temporalidad, solo rebajadas sustancialmente por la propia crisis económica, propone actuar a la vez, *“simultáneamente y con similares niveles de intensidad”*, con medidas que afecten tanto a los contratos temporales como a los indefinidos, así como a los contratos a tiempo parcial.

En un plano algo más concreto, sugiere, respecto de los contratos temporales, reflexionar sobre una nueva definición de las causas de temporalidad, el reforzamiento de la elusión de los encadenamientos de contratos temporales, operar sobre la comparativa con los contratos indefinidos en las indemnizaciones por fin de contrato y sobre los tipos de cotización

por desempleo, la programación de campañas sistemáticas de la Inspección de Trabajo y seguridad Social y la actuación a través de la negociación colectiva, sin olvidar las medidas de reducción de la temporalidad en las Administraciones Públicas.

Respecto de la actuación en los contratos indefinidos, el Documento se muestra más genérico y abstracto, aludiendo tan solo a la posibilidad de ampliar la utilización por las empresas del *“contrato de fomento de la contratación indefinida”*. Fuera de esta concreta sugerencia, el Documento alude vagamente a *“la adaptación a nuestro país de fórmulas que en los últimos años se han adoptado con éxito en algunos países europeos que permitan fomentar la movilidad y la formación, y refuercen el aliciente de las empresas a su utilización y a incrementar la estabilidad en el empleo”* y a *“reforzar y racionalizar...el principio de causalidad del despido mediante una más clara distinción entre despidos disciplinarios y despidos económicos y, particularmente, entre el carácter procedente e improcedente de estos últimos”*.

En cuanto a los contratos a tiempo parcial, se sugiere una reforma de su regulación sustantiva que establezca la diferenciación de dos modalidades de este contrato: Una que facilite la conciliación de la vida laboral y familiar fijando un horario fijo y estable y otra que, más simplemente que en la actualidad, permita flexibilidad en la organización de la jornada y reducir la temporalidad.

3.- Actuaciones para favorecer el empleo de los jóvenes.- El Gobierno propone la articulación de un *“Programa específico de empleo para jóvenes”* (preferentemente entre 16 y 24 años que carezcan de título educativo o profesional), mediante convenios de colaboración (de financiación y gestión) entre los Servicio Público de Empleo Estatal y los de las Comunidades Autónomas, que mejore su formación de acuerdo con las necesidades del sistema productivo, facilite su transición de la educación al empleo y mejore su empleabilidad mediante más y mejores políticas activas de empleo (orientación profesional personalizada y acciones específicas de empleo-formación).

Paralelamente se propone mejorar la protección social de los trabajadores con *“contratos para la formación”*, concediéndoles la prestación por desempleo y eximir a las empresas de hasta 50 trabajadores del costo de la formación teórica de estos trabajadores.

4.- Actuaciones para el refuerzo de los Servicios Públicos de Empleo y la mejora general de la intermediación laboral.- El Documento manifiesta la voluntad del Gobierno de reforzar los Servicios Públicos de Empleo, en concertación con los de las Comunidades Autónomas, propiciando *“itinerarios individuales de inserción laboral”* y avanzando en la recolocación de las personas desempleadas, mediante una atención personalizada.

Se propone, además, mejorar los sistemas de intermediación laboral mediante el reconocimiento de las agencias privadas de colocación con ánimo de lucro y de las empresas de recolocación, si bien sometida tal intermediación a una serie de principios limitadores: necesidad de autorización de los Servicios Públicos de Empleo, realización de un convenio de colaboración con los Servicios Públicos de Empleo, establecimiento de garantías de la intimidad y dignidad de los trabajadores en el tratamiento de los datos, gratuidad de estas agencias para los trabajadores y la exigencia de que al menos un porcentaje de esta actividad se refiera a colectivos de trabajadores con especiales dificultades de acceso al empleo.

Por lo demás, se promete la regulación legal de las empresas de recolocación, señalándose también que las empresas de trabajo temporal seguirán teniendo su actividad limitada a la que ahora realizan., si bien habrá que analizar los efectos sobre la actual legislación de la transposición de la Directiva Comunitaria y se establece el compromiso de luchar contra las cesiones ilegales de trabajadores realizadas a través de las *“empresas de servicios”*.

5.- Actuaciones para revisar la actual política de bonificaciones a la contratación.-

El Gobierno se compromete a revisar el actual sistema de bonificaciones en la contratación laboral, previa evaluación conjunta con los interlocutores sociales , en orden a su eventual mantenimiento o concentración en determinados colectivos de trabajadores.

6.- Negociación colectiva y flexibilidad interna en las empresas.- Tras un análisis sumario de los problemas que la negociación colectiva plantea en los últimos años (atomización, deficiente articulación, falta de cobertura negocial de entre un 15 y un 25 por 100 de los trabajadores, insuficientes contenidos en la mayoría de los convenios colectivos, dificultades de extensión de la negociación colectiva a nuevas realidades empresariales y a nuevas formas de organización del trabajo y falta de adaptación de los convenios a las necesidades de las empresas y de los trabajadores), el Documento mantiene la postura tradicional de abandonar a los interlocutores sociales la solución de los problemas de la negociación colectiva, si bien señalando la necesidad de negociar colectivamente los mecanismos de flexibilidad interna y de la formación profesional, aunque sin hacer alusión alguna a los límites legales que tiene esa misma flexibilidad interna negociada y reduciendo el concepto d formación profesional a los reducidos límites del actual art. 23 del ET.

7.- Actuaciones para seguir avanzando en la igualdad y no discriminación en el trabajo entre mujeres y hombres.- En este sentido, el Documento propone hacer una evaluación del estado de la negociación colectiva en materia de igualdad, sobre todo con referencia a los planes de igualdad.

Se señala, además, la conveniencia de elaborar *“programas sectoriales”* en la negociación colectiva para combatir la discriminación salarial entre hombres y mujeres y fomentar el acceso al empleo, la promoción profesional y el acceso a la formación de las mujeres en condiciones de igualdad.

Finalmente, el Gobierno se compromete a desarrollar reglamentariamente la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, aún pendiente.

8.- Actuaciones para la mejora del control de los procesos de incapacidad temporal.- En la lucha contra el *“absentismo laboral”* el Gobierno se compromete a reducir la prolongación inadecuada de la incapacidad temporal mediante la *“estandarización”* hecha por el INSS para los tiempos de duración de las bajas más frecuentes; propone la extensión del convenio firmado entre el INSS y las MATEPs sobre intercambio de información y documentación por procedimientos telemáticos; y propone que la participación de los trabajadores en las MATEPs dé un *“salto cualitativo”* para permitir que éstas *“sean reconocidas como entidades eficaces prestadoras de servicios por parte de los trabajadores de las empresas mutualizadas”*.

9.- Actuaciones para fomentar el uso de la reducción de la jornada como instrumento de ajuste temporal de empleo.- Se propone, como alternativa a los ajustes de plantilla por la vía de extinciones contractuales, la conveniencia de importar algunos de los elementos de la institución del Derecho Alemán de la reducción de la jornada de trabajo (Kurzarbeit). Y, en este sentido, se propone:

a) Flexibilizar el umbral de la jornada reducida que permite el acceso a la protección por desempleo y fijar igualmente un tope máximo a dicha reducción.

b) Agilizar al máximo el procedimiento administrativo para la autorización de la regulación temporal de empleo (suspensiones contractuales o reducciones de jornada).

c) Precisar en la legislación que los ERES temporales pueden ser utilizados por las empresas con independencia de su tamaño.

d) Elevar el porcentaje de la bonificación de las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social por trabajadores afectados por regulaciones temporales de empleo, especialmente cuando la empresa realiza acciones formativas con los trabajadores afectados mientras dura esta medida.

e) Estudiar la forma de mejorar la protección social de los trabajadores en los casos de regulación temporal de empleo, mediante la elevación del periodo de reposición de las prestaciones por desempleo consumidas, ligando las mejoras a la participación activa de los trabajadores afectados en acciones formativas.

El presente documento recoge información relativa a novedades normativas y/o jurisprudenciales. Las opiniones en él contenidas no constituyen asesoramiento profesional o jurídico.

© Abdón Pedrajas Abogados y Asesores Tributarios, S.L.P. Quedan reservados todos los derechos prohibiéndose la explotación, reproducción, comunicación pública y transformación, total o parcial, sin la pertinente autorización de Abdón Pedrajas Abogados y Asesores Tributarios, S.L.P. (Madrid – Tel +34 91 590 39 94; Barcelona - Tel. +34 93 209 29 67).

ANEXO: DOCUMENTO-PROPUESTA PRESENTADO POR EL GOBIERNO DE LA NACIÓN A LOS INTERLOCUTORES SOCIALES.**Líneas de actuación en el mercado de trabajo para su discusión con los interlocutores sociales en el marco del diálogo social.****I.- Introducción**

La consecuencia más grave en la economía española de la crisis económica y financiera iniciada en 2008 es, sin duda, la destrucción de empleo, que ha elevado la tasa de paro a casi un 19% de la población activa y que afecta de manera singular a los jóvenes. En este contexto, el Gobierno ha venido adoptando medidas extraordinarias de lucha contra la crisis en el ámbito económico y laboral y en el de la protección social de las personas desempleadas.

Ahora la principal responsabilidad de todos –ciudadanos, agentes sociales y, particularmente, Administraciones Públicas- es contribuir a la recuperación de la actividad y, en este proceso, la creación de empleo debe ser el referente esencial.

El Gobierno tiene la convicción de que alcanzar un crecimiento económico robusto, equilibrado y sostenible exige la adopción de reformas ambiciosas en todos los ámbitos de la actividad económica, incluido el marco de las relaciones laborales.

En la presentación de la Estrategia de Economía Sostenible, el pasado 2 de diciembre, el Presidente del Gobierno se comprometió a presentar una propuesta de medidas laborales para su negociación con los interlocutores sociales, lo que constituye el objeto de este documento. Más allá de la fase cíclica por la que atraviesa la economía española, nuestro mercado de trabajo presenta serias debilidades que se manifiestan incluso en etapas de alto crecimiento:

- Una capacidad muy alta para generar empleos en las fases de expansión económica pero también una muy alta flexibilidad en la salida del mercado de trabajo que se ha constatado en la actual crisis con la elevada destrucción de empleo.
- Una excesiva segmentación del mercado de trabajo entre trabajadores con contratos fijos y con contratos temporales, que se proyecta sobre el conjunto de la política de empleo y sobre todas y cada una de las instituciones laborales, dificultando la estabilidad laboral y magnificando los ajustes de empleo ante perturbaciones económicas.

- Una rotación excesiva de los trabajadores con contrato temporal, en especial entre los jóvenes, que asumen en mayor medida la destrucción de empleo frente a fórmulas de flexibilidad alternativas como la adaptación de los salarios o la reducción del tiempo de trabajo.
- Una escasa inversión, tanto pública como privada, en formación como consecuencia de una insuficiente estabilidad en el empleo y que dificulta la movilidad de los trabajadores. Unas nuevas relaciones laborales deben garantizar la igualdad de trato para todos y fomentar la búsqueda de mejores oportunidades. Igualmente, necesitan unas instituciones laborales que remuneren adecuadamente el esfuerzo y la inversión en capital humano y unas Administraciones Públicas que garanticen la protección efectiva de los trabajadores, mejorando su empleabilidad y reduciendo el riesgo de exclusión laboral.

Por este motivo, las medidas que propone el Gobierno para mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo español pretenden los siguientes objetivos:

- 1º. Favorecer la creación de empleo, reducir el desempleo e impulsar la confianza de los agentes económicos y sociales en las posibilidades de un patrón de crecimiento más sostenible.
- 2º Reducir la dualidad, la segmentación y la temporalidad de nuestro mercado de trabajo, avanzando hacia empleos de mayor calidad y estabilidad.
- 3º. Aumentar las oportunidades de empleo de las personas desempleadas, mediante la mejora general de la empleabilidad y de los mecanismos de intermediación laboral.
- 4º. Aumentar la flexibilidad interna de las empresas, de manera que la adaptación a la situación económica de las mismas se produzca sin afectar tan intensamente al volumen de empleo.
- 5º. Ampliar las oportunidades de empleo y la capacidad de integración de los jóvenes con menor formación en el mercado de trabajo mediante un Programa Extraordinario de Empleo.

Con esa finalidad, el Gobierno propone las siguientes actuaciones para su negociación con los interlocutores sociales en el marco del diálogo social. Estas actuaciones deberán enmarcarse en el contexto del plan de austeridad presupuestaria recientemente aprobado por el Gobierno.

II. Líneas de actuación

1. Actuaciones para reducir la dualidad y la temporalidad de nuestro mercado laboral.

La dualidad entre trabajadores fijos y temporales constituye, como se ha señalado, el problema estructural más grave de nuestro mercado de trabajo.

Nuestro mercado laboral ha venido funcionando en las últimas décadas con unas tasas elevadas de temporalidad que sólo la actual crisis ha logrado situar claramente por debajo del 30%. Se ha generado así una segmentación que, por otra parte, incide de manera especial en los trabajadores más jóvenes y, con carácter más general, en aquéllos con menor nivel de cualificación profesional.

Está comúnmente admitido que la contratación temporal ha sido, desde hace ya veinticinco años, la fórmula mayoritariamente utilizada por las empresas españolas para obtener flexibilidad. De hecho, el recurso excesivo a la temporalidad ha impregnado nuestro sistema de tal forma que ha reemplazado la utilización normalizada de múltiples instituciones laborales tales como los períodos de prueba al inicio de las contrataciones indefinidas, la contratación a tiempo parcial, los contratos formativos o las medidas de flexibilidad interna que, como es fácilmente constatable, son empleadas en nuestro país de forma significativamente más reducida que en los países de nuestro entorno europeo.

Un objetivo de este proceso de diálogo social debe ser situar a la contratación estable como elemento central del nuevo modelo de crecimiento económico y de nuestro sistema de relaciones laborales. Una contratación estable y de calidad que permita la formación y la cualificación de los trabajadores, la implicación de éstos en el proyecto empresarial y mayores niveles de seguridad y salud en el trabajo. Sólo la centralidad del trabajo estable hará crecer la productividad en unos términos que redunden en el aumento de la competitividad de las empresas y de la economía española.

Debe reconocerse que las medidas de todo orden adoptadas desde hace años para corregir esta disfunción de nuestro mercado de trabajo –incluidos entre ellas los programas públicos de fomento de la contratación indefinida basados en la reducción de las cotizaciones sociales–, han resultado ineficaces. Por ello, si se aspira a reducir de forma significativa la dualidad actual del mercado laboral, acercándonos a los estándares europeos de temporalidad, debería actuarse simultáneamente y con similares niveles de intensidad a través de medidas que propicien el recurso a la contratación indefinida, y en consecuencia, el empleo indefinido, y de otras que racionalicen el uso de la contratación temporal y desincentiven su uso injustificado.

Todo ello sin que produzca un incremento de costes que grave en exceso a las nuevas contrataciones y afecte a la creación global de empleo.

Contratación de duración determinada

Para corregir la temporalidad injustificada es obligado avanzar en medidas de reforma de nuestro ordenamiento jurídico que contribuyan al objetivo señalado.

Sin ánimo exhaustivo, es necesario reflexionar una vez más sobre la definición de las causas de las distintas modalidades contractuales por tiempo determinado o sobre la vinculación del contrato de obra o servicio a la subcontratación empresarial. Debería ser posible reforzar igualmente los mecanismos para evitar el encadenamiento de contratos temporales y la rotación laboral de trabajadores en puestos de trabajo dentro de la misma empresa.

Además de estas medidas de orden jurídico, puede valorarse la conveniencia de operar sobre las diferencias comparativas de este tipo de contratación en el orden económico, en la doble vertiente de las indemnizaciones por fin de contrato y los tipos de cotización de los mismos por la contingencia de desempleo. La repercusión de la finalización de este tipo de contratos en el coste global del sistema de protección por desempleo es, sustancialmente, mayor que la proveniente de los contratos indefinidos. Cabe, pues, plantearse la adopción de medidas que lleven a cierta asunción directa de este coste diferencial por las empresas que recurran más a la contratación temporal.

La programación de campañas sistemáticas por parte de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para controlar la contratación temporal injustificada o realizada en fraude de ley, es otra línea obligada de actuación.

Junto a estas posibles medidas legales o de tipo económico, debe estudiarse el posible incremento de las facultades reconocidas a la negociación colectiva para controlar y combatir la contratación temporal injustificada.

Las medidas de reducción de la temporalidad deben extenderse igualmente a todas las Administraciones Públicas, de conformidad con el sentido de los Acuerdos ya suscritos con la representación de los empleados públicos.

Contratación indefinida

Contratación temporal y contratación indefinida son dos caras de una misma moneda. Teniendo presente el equilibrio global que debe caracterizar las medidas que finalmente se adopten, resulta obvio que las dirigidas a combatir la contratación temporal injustificada deben acompañarse, necesariamente, de medidas que hagan más atractiva para las empresas la contratación indefinida. El reto es, por tanto, que las empresas hagan al trabajador un contrato fijo en lugar de un contrato temporal, garantizando que resulte más rentable y eficiente, y que no pierden la flexibilidad con que asocian a éste último. Se trataría de avanzar hacia una contratación indefinida que aunara a la vez la flexibilidad y adaptabilidad requeridas por las empresas y la seguridad y estabilidad demandadas por los trabajadores. En esa línea, debería ser posible examinar si el funcionamiento de diversas instituciones laborales relacionadas con la extinción del contrato es el más eficiente para el presente y el futuro de nuestro mercado de trabajo.

Como principio general es necesario afirmar, de entrada, que el denominado contrato indefinido "ordinario" mantiene un grado de utilización elevado por parte de las empresas, aún cuando existen otras modalidades de contratación indefinida. No entra en las intenciones del Gobierno poner en cuestión la regulación actualmente vigente de esta modalidad contractual. Tampoco podemos ignorar, no obstante, que, junto a las incertidumbres que caracterizan la situación económica actual, las diferencias en la regulación de los procedimientos y los costes de extinción entre las distintas modalidades de contratación -temporal e indefinida- pueden retraer, particularmente en esta coyuntura, las decisiones empresariales que podrían conducir

a la creación de empleo estable, dando lugar a la aparición de situaciones crecientes de paro de larga duración y de “atrapamiento” en la temporalidad.

Sentado lo anterior, es ineludible reflexionar sobre las razones que podrían explicar el escaso uso que se ha venido realizando en los últimos años de una modalidad de contratación indefinida asentada desde hace años en nuestra legislación laboral y que fue fruto de un acuerdo de los interlocutores sociales en 1997 para superar una determinada coyuntura económica: el contrato de fomento de la contratación indefinida. Estos contratos han pasado de representar más de un tercio del total de contratos indefinidos en los años 2006 y 2007 a representar escasamente un 17% del total en el último año. Esta reflexión debería conducir a examinar las posibilidades de ampliar la utilización por las empresas de esta modalidad contractual.

A lo largo del tiempo, los países de nuestro entorno han dado respuestas parcialmente coincidentes, y parcialmente distintas, a los problemas vinculados con la extinción de los contratos de trabajo y con la tensión temporalidad/estabilidad de las relaciones de trabajo. Lo han hecho de acuerdo con su tradición y con las circunstancias económicas y buscando el consenso con los interlocutores sociales.

No deberíamos desechar, por ello, el debate sobre las condiciones y los posibles resultados que podrían derivarse de la adaptación a nuestro país de fórmulas que en los últimos años se han adoptado con éxito en algunos países europeos que permitan fomentar la movilidad y la formación, y refuercen el aliciente de las empresas a su utilización y a incrementar la estabilidad en el empleo.

Por otro lado, sin menoscabo del derecho a la tutela judicial efectiva, es obligado abrir una reflexión sobre si no resultaría más eficiente para el funcionamiento de nuestro mercado de trabajo, reforzar y racionalizar, como señala la letra del Estatuto de los Trabajadores, el principio de causalidad del despido mediante una más clara distinción entre despidos disciplinarios y despidos económicos y, particularmente, la diferenciación entre el carácter procedente e improcedente de estos últimos. De hecho, el creciente recurso al despido que se reconoce por las empresas como improcedente ha provocado el efecto de descausalizar y, por ello, facilitar un buen número de despidos y, a cambio, ha hecho un lugar común en el debate público que 45 días por año de servicio sea el coste ordinario de la indemnización por finalización de la relación laboral en nuestro país, cuando la legislación vigente establece que esta cuantía tan sólo es de aplicación a los despidos o extinciones laborales de carácter injustificado.

Contratación a tiempo parcial

Finalmente, debe considerarse cómo superar otro de los problemas clásicos de nuestro mercado laboral, a saber, la escasa utilización en nuestro país de la contratación a tiempo parcial. Con la dificultad que siempre ha supuesto encontrar equilibrios en esta modalidad de contratación, la extensión del trabajo a tiempo parcial estable pasaría por una reforma de su regulación sustantiva y de su régimen de protección social para que responda mejor a las necesidades de empresas y trabajadores.

Por ello, el Gobierno considera útil y posible una reforma de la regulación sustantiva del contrato a tiempo parcial, que establezca la diferenciación de dos modalidades de este contrato: una primera que facilite la conciliación de la vida laboral y familiar mediante la fijación de un horario de trabajo fijo y estable y una segunda que, de manera más simple que la actual, permita flexibilidad en la organización de la jornada para favorecer la adaptabilidad de las empresas a las variaciones del proceso productivo y reducir la temporalidad. La reforma debería incluir, en general, una mejora del régimen de protección social del contrato a tiempo parcial, modulando las diferencias actualmente existentes con los contratos a jornada completa, de manera que resulte más atractivo para los trabajadores, y también y en particular una reflexión sobre posibles incentivos a las empresas que suscriban contratos a tiempo parcial en la primera de las dos modalidades descritas anteriormente.

2. Actuaciones para favorecer el empleo de los jóvenes

Aunque los jóvenes han tenido siempre dificultades para acceder al mercado de trabajo en nuestro país, su situación se ha deteriorado particularmente en los dos últimos años como consecuencia de la crisis económica. Los jóvenes entre 16 y 24 años tienen una tasa de desempleo más de 20 puntos superior a la tasa de desempleo general, afectando de forma muy especial a aquéllos con menor nivel de estudios.

El Gobierno considera, pues, ineludible articular un Programa específico de empleo para jóvenes, en concertación con las Comunidades Autónomas y en línea con lo realizado en otros países europeos. Se trataría de mejorar de forma significativa la empleabilidad y la capacidad de integración y promoción profesional de los jóvenes en el mercado de trabajo a través de políticas activas de empleo, fundamentalmente basadas en la formación. El Programa extraordinario de Empleo para jóvenes debería tener como primer objetivo reducir de forma significativa el desempleo de los mismos, y debería dirigirse, por un lado, a mejorar su formación para las necesidades del sistema productivo y del mercado de trabajo y facilitar la transición de la educación al empleo y, por otro lado, a mejorar su empleabilidad a través de más y mejores políticas activas de empleo.

El Programa estaría preferentemente dirigido a jóvenes entre 16 y 24 años que carezcan de cualquier título educativo o profesional, en la medida en que se trata del colectivo más fuertemente afectado por el desempleo, y se instrumentaría mediante convenios de colaboración entre el Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas, basados en fórmulas de cofinanciación entre ambas Administraciones. Los convenios de colaboración deberían incluir políticas activas de empleo - adaptadas a la situación del empleo y del desempleo de los jóvenes en cada Comunidad Autónoma, así como a los niveles formativos de los jóvenes desempleados- como podrían ser procesos de orientación profesional y atención personalizada y acciones específicas de empleo-formación para jóvenes que no cuenten con formación o titulación previa. Junto a ello, se favorecerá una mayor utilización de los contratos para la formación por las empresas y los trabajadores, una modalidad contractual que tiene por objeto precisamente la adquisición de la formación teórica y práctica necesaria para el desempeño adecuado de un oficio o de un puesto de trabajo y que puede ser un buen instrumento para la mejora de la empleabilidad de nuestros jóvenes en esta coyuntura. Por un lado, se mejorará la protección

social en este tipo de contratos a través de la inclusión en los mismos de la contingencia por desempleo de los trabajadores. Además, se eximirá del coste y de la impartición de la formación teórica en los contratos para la formación a las empresas de hasta 50 trabajadores.

3. Actuaciones para el refuerzo de los Servicios Públicos de Empleo y la mejora general de la intermediación laboral.

El Sistema Nacional de Empleo está integrado actualmente por el Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas y por un elevado número de instituciones y entidades colaboradoras. Junto a los Servicios Públicos de Empleo están operando en el mercado de trabajo un amplio conjunto de actores: agencias privadas de colocación sin ánimo de lucro, empresas de trabajo temporal, empresas de selección, medios de comunicación y portales de empleo. La actividad desarrollada por estos agentes carece, en algunos casos, de un marco regulador.

Resulta necesario dar un nuevo impulso a la modernización de los Servicios Públicos de Empleo, en concertación con las Comunidades Autónomas, lo cual se traduce en el desarrollo de diferentes actuaciones. Preservando la centralidad de los Servicios Públicos de Empleo en el Sistema Nacional de Empleo, debe fomentarse la mejora de la empleabilidad de los trabajadores desempleados mediante la realización por los mismos de itinerarios individuales de inserción laboral. Además, debería avanzarse en la eficacia y la eficiencia de los SPE en la intermediación y en la recolocación de las personas desempleadas, en especial de los grupos más desfavorecidos, poniendo el énfasis para ello, básicamente, en cuestiones como ofrecer una atención personalizada.

La voluntad decidida de potenciación de los Servicios Públicos de Empleo debe acompañarse de una mejora del sistema de intermediación laboral entre ofertas y demandas de trabajo que aumente las oportunidades de empleo de las personas desempleadas. En esa dirección, una cuestión que debe valorarse es el papel a desempeñar por otros actores que podrían intervenir en la intermediación, como las agencias privadas de colocación con ánimo de lucro y las empresas de recolocación. La propia Organización Internacional del Trabajo ha revisado su concepción de la intermediación laboral, adoptando otra que admite la actuación de dichas agencias de colocación en el mercado de trabajo por considerar que pueden contribuir a mejorar el funcionamiento del mismo.

La posibilidad de dar entrada en la intermediación laboral a las agencias privadas con ánimo de lucro debería condicionarse sobre la base de los siguientes principios: mantener la consideración como servicio público del servicio de intermediación laboral; la necesidad de que las agencias privadas dispongan de una autorización del Servicio Público de Empleo competente por su ámbito territorial; la realización de un Convenio de Colaboración entre los Servicios Públicos de Empleo y las agencias privadas para que éstas puedan ser consideradas Entidades Colaboradoras de los Servicios Públicos de Empleo; el establecimiento de todas las garantías necesarias para asegurar el respeto a la intimidad y dignidad de los trabajadores en el tratamiento de sus datos por las agencias privadas y la gratuidad de estas actividades para los trabajadores; la exigencia de que al menos un porcentaje de su actividad y de las colocaciones efectivamente realizadas sean para colectivos de trabajadores con especiales

dificultades de acceso al empleo. En todo caso, la autorización y actividad de las empresas de trabajo temporal se seguirá limitando a lo establecido en su regulación específica, es decir, la puesta a disposición de las empresas de trabajadores con carácter temporal. Asimismo, de conformidad con la Disposición adicional cuarta de la Ley 27/2009, de 30 de diciembre, de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas, se regularán legalmente las empresas que intervienen en los procesos de recolocación de los trabajadores que pierdan su empleo como consecuencia de expedientes de regulación de empleo.

Debe recordarse, por otra parte, que la reciente aprobación de la Directiva europea sobre Empresas de Trabajo Temporal obliga a examinar la legislación española sobre las mismas y, en consecuencia, también de conformidad con la Disposición adicional cuarta de la Ley 27/2009, a adoptar las actuaciones necesarias para la transposición de la mencionada Directiva, analizando la regulación contenida en ésta y la legislación laboral española en relación con tres aspectos: si el ámbito, subjetivo y objetivo, de aplicación de la legislación española se corresponde o no con el de la Directiva; si las restricciones o prohibiciones establecidas en la legislación española para la utilización de las ETT se ajustan a lo dispuesto por la Directiva en esta materia; si el principio de igualdad de trato de los trabajadores de las ETT respecto a los trabajadores de la empresa usuaria, referido al salario y a las restantes condiciones de trabajo, responde o no fielmente a la regulación que se recoge en dicha Directiva; todo ello reconociendo, a la vez, las posibilidades que, en este campo, se ofrecen a la negociación colectiva.

Finalmente, de conformidad con la Disposición adicional undécima de la Ley 27/2009, se analizarán las repercusiones que tiene en el mercado de trabajo la actuación de las empresas de servicios que se limitan a la contratación de trabajadores para cederlos temporalmente a otras empresas, actividad reservada legalmente y en exclusiva a las empresas de trabajo temporal. En función del indicado análisis, el Gobierno presentará propuestas, normativas o de otra índole, para evitar estas prácticas ilegales y fraudulentas, con el objetivo de velar por el estricto cumplimiento de la normativa laboral, tanto en el ámbito de la cesión de trabajadores como en el de la subcontratación de servicios.

4. Actuaciones para revisar la actual política de bonificaciones a la contratación.

Desde hace años vienen funcionando en nuestro país programas de fomento de la contratación indefinida basados en bonificaciones de las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social, el último de los cuales tiene su origen en el Acuerdo de Mejora del Crecimiento y del Empleo (AMCE) firmado por el Gobierno y los interlocutores sociales en 2006 (y en modificaciones puntuales introducidas desde entonces). Estos programas, aunque han producido puntualmente efectos positivos en la reducción de la temporalidad, se han mostrado por sí mismos ineficaces para corregir la dualidad estructural que caracteriza nuestro mercado de trabajo.

De conformidad con la disposición adicional tercera de la Ley 27/2009, el Gobierno ha remitido al Congreso de los Diputados el pasado 28 de enero un informe de evaluación de los resultados del sistema de bonificaciones a la contratación establecido en el AMCE 2006, en el

que se pone de manifiesto que el actual sistema de bonificaciones a la contratación indefinida presenta evidentes síntomas de agotamiento que harían aconsejable abrir una reflexión sobre su replanteamiento y reforma, particularmente en una situación de crisis de la economía y del empleo como la que atraviesa en este momento nuestro país.

En opinión del Gobierno, el sistema de bonificaciones, pese a su aspiración inicial de realizar una mejor selección de los colectivos beneficiarios, ha conducido de facto a que la práctica totalidad de los colectivos puedan ser susceptibles de bonificación. Incluso el único colectivo que carece de bonificaciones específicas, los hombres entre 31 y 44 años, también se bonifica actualmente, aunque sea indirectamente, con las nuevas bonificaciones por contratación de parados con responsabilidades familiares y de parados con prestaciones por desempleo. Al ser prácticamente universal, el sistema no favorece adecuadamente la empleabilidad de los colectivos con mayores dificultades de incorporación al empleo, lo que determina que el sistema presente un importante peso muerto o efecto ganga (existieran o no las bonificaciones, la contratación se realizaría igualmente) que afecta negativamente a su eficacia. Es preciso además, tener en cuenta que el actual contexto de restricciones presupuestarias obliga a un diseño más eficiente del sistema de bonificaciones.

Por ello, el Gobierno manifiesta su disposición a evaluar conjuntamente con los interlocutores sociales el actual sistema de bonificaciones a la contratación, estudiando, a la vista de la evidencia anterior, si resulta necesario y eficiente el mantenimiento de una política de bonificaciones a la contratación y, en su caso, la conveniencia de concentrar las nuevas bonificaciones a la contratación.

5. Negociación colectiva y flexibilidad interna en las empresas.

La negociación colectiva presenta problemas en España desde hace años, como son, sumariamente, los siguientes: la atomización de la negociación colectiva; la deficiente articulación entre los diferentes niveles de negociación –convenios sectoriales, territoriales y de empresa-; la falta de cobertura por la negociación colectiva de una parte importante de los trabajadores –entre el 15 y el 25%-; los insuficientes contenidos de una mayoría de convenios colectivos, que se mantienen centrados casi exclusivamente en los aspectos de salarios y jornada y se ocupan escasamente de otras materias como la contratación o la flexibilidad interna; la dificultad de extensión de la negociación colectiva a nuevas realidades empresariales y a nuevas formas de organización del trabajo; y la dificultad de adaptar los convenios colectivos a las circunstancias de las empresas y los trabajadores. Desde 2004, el Gobierno y los interlocutores sociales han reconocido que las cuestiones referidas a la negociación colectiva constituirían un ámbito propio de la negociación bilateral entre las organizaciones empresariales y los sindicatos, quienes adquirieron el compromiso de analizar de manera bipartita las fórmulas más adecuadas para el desarrollo de la estructura de la negociación colectiva.

Por otra parte, la crisis económica actual ha puesto claramente de manifiesto que los medios masivamente utilizados por las empresas para obtener flexibilidad y adaptarse a la coyuntura económica son los de flexibilidad externa, particularmente la contratación temporal. Esa opción por la flexibilidad externa frente a otras posibles medidas de flexibilidad interna diferencia a

España respecto a las prácticas utilizadas en otros países de la Unión Europea y explica en parte por qué el desempleo crece mucho más y mucho más rápido en nuestro país. Las medidas de flexibilidad interna negociada entre las empresas y los representantes de los trabajadores para mejorar la adaptabilidad, la movilidad y la productividad deberían ser el terreno a explorar para encontrar los equilibrios indispensables entre la flexibilidad y la adaptabilidad requeridas por las empresas y la seguridad y la estabilidad demandadas por los trabajadores.

Respetando plenamente la autonomía colectiva de los interlocutores sociales y reconociendo una vez más el carácter bilateral de estas cuestiones, el Gobierno expresa su confianza en que sean abordadas en el marco de las negociaciones en curso para la firma de un nuevo Acuerdo de Convenios Colectivos para 2010 y años sucesivos.

Finalmente, teniendo presente que la formación para el empleo debe ser uno de los pilares para alcanzar un crecimiento económico construido sobre bases más sólidas y estables tal y como se señala en la Estrategia de economía sostenible, el Gobierno considera que la negociación colectiva constituye el ámbito idóneo para identificar posibles fórmulas para hacer más efectivo y realizable el derecho del trabajador, reconocido en el Estatuto de los Trabajadores, a la adaptación de la jornada ordinaria de trabajo para la asistencia a cursos de formación profesional o a la concesión de permisos de formación o perfeccionamiento profesional con reserva del puesto de trabajo.

6. Actuaciones para seguir avanzando en la igualdad y no discriminación en el trabajo entre mujeres y hombres.

La aprobación de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres durante la pasada legislatura supuso un hito en la conformación de un marco legal moderno y avanzado que implica la existencia de un mercado de trabajo basado en la igualdad y la no discriminación, directa e indirecta, en materia de acceso al empleo, salario, promoción económica y profesional y formación, acompañado de relevantes facultades de la negociación colectiva en estas materias.

Junto con los nuevos pasos emprendidos durante esta legislatura (distintivo empresarial en materia de igualdad, programas de fomento del empleo), resulta necesario renovar el compromiso con la igualdad efectiva entre mujeres y hombres de manera que la recuperación de la economía y del empleo se traduzcan también en nuevas mejoras de la situación de las mujeres en el mercado de trabajo.

Así, debería evaluarse la evolución y el estado de la negociación colectiva en materia de igualdad tras la aprobación de la Ley Orgánica 3/2007, con particular atención a la implantación de planes de igualdad en las empresas.

Además, debería avanzarse en un firme compromiso de los interlocutores sociales para la aplicación efectiva del deber de negociar medidas dirigidas a promover la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el ámbito laboral o, en su caso, planes de igualdad en las empresas de más de 250 trabajadores.

Igualmente, debería valorarse la conveniencia de elaborar programas sectoriales a través de la negociación colectiva para combatir la discriminación salarial entre mujeres y hombres y favorecer de forma efectiva el acceso al empleo, la promoción profesional y el acceso a la formación en condiciones de igualdad.

Por último, el Gobierno se compromete a completar con urgencia, con participación de los interlocutores sociales, el desarrollo reglamentario aún pendiente de la Ley Orgánica 3/2007.

7. Actuaciones para la mejora del control de los procesos de incapacidad temporal
En ocasiones, el recurso indebido a procesos de incapacidad temporal, da lugar a la aparición de absentismo laboral no justificado, que reduce la productividad de las empresas y repercute negativamente en la equidad del sistema de Seguridad Social.

Las reformas operadas sobre los procedimientos de gestión de la incapacidad temporal han permitido, en los últimos años, una reducción significativa de los costes indebidos de la prestación, incrementándose por el contrario la protección de los trabajadores afectados por procesos de enfermedad común o incapacidad temporal.

El Gobierno considera necesario seguir avanzando en la dirección seguida en los últimos años. Así, se podrá reducir la prolongación inadecuada de procesos de IT teniendo presente los trabajos realizados por el Instituto Nacional de la Seguridad Social que han “estandarizado” los tiempos de duración de la baja para más de 3000 procesos (la totalidad de los más frecuentes).

Igualmente, se deberían extender a todo el territorio nacional los convenios con las Comunidades Autónomas para el control de las patologías en las que se detecta mayor extensión del número o la duración de los procesos.

Por otra parte, deberá desarrollarse el convenio firmado entre el INSS y las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales por el que se realiza el intercambio de información y documentación por procedimientos telemáticos, y se pacta la documentación necesaria para agilizar el conocimiento por parte de los facultativos de la Seguridad Social de los diagnósticos realizados por los de las Mutuas, a fin de reducir a la mínima expresión el tiempo en el que el INSS confirma o modifique estas decisiones.

También, se extenderá a todas las Comunidades Autónomas que lo soliciten, con el objetivo de que sean todas, los convenios suscritos durante los últimos meses con determinadas Comunidades a fin de controlar los procesos de menos de 30 días de duración, incluidos los más breves.

Asimismo, se analizará la posibilidad de amparar, en el marco de la colaboración de empresas, la formalización de convenios en los que, después de un proceso pactado entre empresarios y trabajadores en el que se aborden procesos de control y de cambio en las condiciones de trabajo y de puestos de trabajo a fin de reducir el absentismo, la Administración revierta un porcentaje del ahorro conseguido en estos planes a la propia empresa. Finalmente, la modernización de la Administración española de la Seguridad Social debe trasladarse también a las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales. La

participación de los trabajadores en las Mutuas debe dar un salto cualitativo para permitir que sean reconocidas como entidades eficaces prestadores de servicios por parte de los trabajadores de las empresas mutualizadas.

8. Actuaciones para fomentar el uso de la reducción de jornada como instrumento de ajuste temporal de empleo.

Íntimamente relacionado con el objetivo de aumentar la flexibilidad interna de las empresas para adaptarse a la situación económica, de manera que los ajustes se produzcan sin afectar tan intensamente al volumen de empleo, se encuentra el reciente debate sobre la conveniencia o no de aplicar en España el modelo aplicado en Alemania (Kurzarbeit) de reducción de la jornada de trabajo como instrumento de ajuste temporal de empleo. La fórmula que se aplica en Alemania para evitar los despidos masivos en una coyuntura de crisis económica como la actual es, sin duda, una propuesta interesante y eficaz, que ha favorecido que, en ese país, una fuerte contracción económica se haya saldado con una muy limitada destrucción de puestos de trabajo. Por ello, resulta conveniente identificar aspectos de ese modelo que pudieran ser utilizados para complementar el marco jurídico que ya existe en nuestro país para afrontar las situaciones de crisis de carácter coyuntural. De hecho, debe recordarse que el marco jurídico español, que permite que las empresas apliquen a través de un expediente de regulación temporal de empleo medidas de reducción de las horas de trabajo (bien a través de la suspensión del contrato de trabajo, bien a través de la reducción de la jornada), fue reforzado con medidas incluidas en el Real Decreto-ley 2/2009 y posteriormente en la Ley 27/2009. Estas medidas han favorecido que determinados ERES de extinción de contratos de trabajo se recondujeran a expedientes de regulación temporal de empleo permitiendo el mantenimiento de muchos puestos de trabajo.

Se trataría ahora, por tanto, de profundizar en esa orientación, incorporando coyunturalmente al marco vigente en España elementos inspirados en el modelo aplicado en Alemania que pudieran reforzar o completar las medidas que ya se vienen aplicando en estos momentos para favorecer la reducción del tiempo de trabajo como alternativa a la destrucción de empleo. Siempre, claro está, que la situación económica adversa que se trata de superar con la aplicación de estas medidas de reducción de jornada sea de naturaleza coyuntural. En esa dirección, se debería flexibilizar el umbral de jornada reducida que permite el acceso a la protección por desempleo y fijar igualmente un tope máximo a dicha reducción. Por otra parte, debería agilizarse al máximo el procedimiento administrativo para la autorización de la regulación temporal de empleo (suspensiones de los contratos de trabajo o reducciones de jornada) mediante la introducción de un procedimiento más rápido para ERES suspensivos con acuerdo, manteniendo las adecuadas garantías de control. También sería conveniente precisar en la normativa de aplicación que los expedientes de regulación temporal de empleo pueden ser utilizados por empresas de cualquier tamaño y cualquiera que sea el número de trabajadores afectado por la medida.

Igualmente, debería estudiarse la posibilidad de elevar el porcentaje de la bonificación de las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social por los trabajadores afectados por las regulaciones temporales de empleo, particularmente cuando la empresa desarrolle acciones formativas de los trabajadores afectados durante la duración de la medida.

Asimismo, debería estudiarse también la forma de mejorar la protección social de los trabajadores en los casos de regulaciones temporales de empleo, mediante la posible elevación del periodo de reposición de las prestaciones por desempleo consumidas ligando las mejoras a la participación activa de los trabajadores afectados en acciones formativas.

III. Consideraciones finales.

La propuesta que aprueba el Gobierno contiene un conjunto de actuaciones que afectan a muchos de los ámbitos que componen las relaciones laborales. En cada uno de ellos, se ha constatado un funcionamiento que presenta problemas de diversa índole que deben ser abordados y resueltos.

La propuesta responde, por lo tanto, en primer lugar, a la necesidad de disponer de un mercado de trabajo más moderno, funcional y coherente con el desarrollo de la economía sostenible, que constituye el eje central de la estrategia de política económica del Gobierno. En segundo lugar, el Gobierno presenta estas propuestas bajo la forma de un conjunto de líneas de actuación que, una vez contrastadas con las aportaciones, propuestas y nuevos enfoques planteados por los interlocutores sociales, permitan negociar y configurar un gran acuerdo entre las organizaciones empresariales, sindicales y Gobierno que garantice su equilibrio y su aplicación más eficaz. No es preciso reiterar, a este respecto, los positivos resultados que han conseguido todas y cada una de las reformas que a lo largo de los años han procedido del acuerdo con o entre los interlocutores sociales; resultados positivos que se extienden también a la creación de un clima de estabilidad y confianza que siempre ha favorecido el crecimiento económico y el empleo.

En todo caso, el Gobierno está firmemente convencido de la necesidad y perentoriedad de las iniciativas que propone, por lo que, sin perjuicio de la imprescindible flexibilidad para atender tratamientos singulares cuando éstos estén objetivamente justificados, va a proponer un calendario intenso de negociación que permita conocer con la máxima celeridad las posibilidades de acuerdo, y disponer de las medidas consiguientes para su inmediata aplicación, mediante su puesta en práctica por los instrumentos que procedan. Para ello va a solicitar a los interlocutores sociales la máxima cooperación, atendiendo a la responsabilidad que la situación exige.