

# La reforma laboral de 2021: ¿hacia el fin de la temporalidad?

Miguel Ángel Malo (Universidad de Salamanca)

[Publicado en *Cuadernos del Mercado de Trabajo*, nº 9, marzo de 2023]

## Abstract:

This article analyzes the evolution of temporary contracts after the Spanish labor market reform of 2021. There was a sharp decrease in the use of temporary contracts in the private sector shortly after restricting the use of temporary contracts while easing the use of permanent intermittent contracts and job retention schemes. This combination of legal measures was never used in previous labor market reforms in Spain, which mainly focused on decreasing the costs of unfair dismissals and clarifying the definition of fair dismissals on economic grounds. There is also a shift in the pattern of employment-to-unemployment transitions, with permanent intermittent contracts and temporary layoffs partially replacing the end of temporary contracts. However, the relative importance of dismissals remains.

**Palabras clave:** contratos fijos discontinuos; despidos; contratos indefinidos; tasa de temporalidad

**Keywords:** permanent intermittent contracts; dismissals; open-ended contracts; temporality rate

**Clasificación JEL / JEL Classification:** J41, J21, J68, K31

## 1. Introducción

En España, desde 1984 la flexibilidad del mercado de trabajo ha significado más que nada el uso de contratos temporales en todos los sectores económicos y para prácticamente todo tipo de ocupaciones. Su utilización es tan amplia que han aparecido multitud de efectos negativos que desde el mercado de trabajo han afectado a toda la economía y al bienestar de los trabajadores. Ha habido un claro impacto negativo en dimensiones de la calidad del trabajo, como la estabilidad del empleo, la seguridad, las condiciones de trabajo, la formación, la satisfacción, los salarios y la productividad en las empresas, aparte de impactos negativos sobre el conjunto de la economía, como una volatilidad del empleo por encima de la del PIB y una menor productividad agregada (Toharia, 2005; García-Serrano y Malo, 2013).

De hecho, las reformas laborales aplicadas desde 1994 en adelante siempre han tenido entre sus objetivos la reducción de la temporalidad. En este artículo, tras un repaso de los datos básicos sobre la evolución de la temporalidad en España, se analizan las sucesivas reformas laborales centrandó la atención en lo que tiene que ver con contratos temporales; de esta manera, se busca entender en qué términos la última reforma laboral promulgada

en 2021 es diferente y ofrecer algunas conjeturas de lo que cabe esperar en el futuro inmediato.

## **2. La temporalidad en los datos**

El Gráfico 1 muestra la evolución de la tasa de temporalidad<sup>1</sup> desde el segundo trimestre de 1987, momento en el que la Encuesta de Población Activa (EPA) comenzó a incluir una pregunta sobre el tipo de contrato. Hay una primera fase de rápido incremento durante la segunda parte de los años ochenta desde aproximadamente un 15 por cien hasta alrededor de un 33 para el total, con una brecha creciente por género en contra de las mujeres en el sector privado, que llega a alcanzar el 46 por cien en 1992 y en 1994. A partir de 1995, se va produciendo un descenso de esta tasa para las mujeres y hombres del sector privado. Mientras siguen descendiendo de forma paulatina las tasas de temporalidad en el sector privado, las del sector público aumentan, en especial para las mujeres. Con el inicio de la gran recesión las tasas de temporalidad del sector privado caen con rapidez hasta el 24-25 por cien, casi igualándose por sexo. A partir de 2013, las tasas de temporalidad comienzan a subir, con momentos en que es algo mayor para los hombres que para las mujeres en el sector privado. La llegada de la pandemia disminuye de forma brusca las tasas en el sector privado hasta algo menos del 22 por cien para volver a subir hasta el 24-26 por cien en el tercer trimestre de 2021 y, luego, disminuir con rapidez hasta alcanzar el 14-16 por cien en el último trimestre observado, que es el cuarto de 2022, mientras la tasa para todos queda en el 17,9 por cien, que es el valor más bajo desde 1987.

En definitiva, durante cuatro décadas los contratos temporales han sido la relación contractual de un tercio de los asalariados españoles hasta el comienzo de la última recesión y después de en torno a un cuarto de ellos. Estos datos responden sobre todo a lo ocurrido en el sector privado, pues el público tiene una evolución distinta, con valores menores para ambos sexos hasta mediados de los años 2000, si bien a partir de la gran recesión la tasa de temporalidad de las mujeres en el sector público está por encima de lo que sucede en el sector privado. Finalmente, tras una igualación entre 2012 y 2017, la tasa de temporalidad de las mujeres en el sector público ha ido aumentando hasta superar el 38 por cien en el primer trimestre de 2022 con una disminución posterior. Los hombres en el sector público han tenido siempre la menor tasa de temporalidad, aunque creciente a largo plazo, pues comienza con valores en torno al 8-10 por cien y termina en torno al 24 por cien. Así pues, hay una marcada diferencia entre lo que sucede en el sector privado y en el público, lo cual no hace más que sacar a la luz los diferentes incentivos (y regulaciones) en torno a la temporalidad en ambos sectores y el papel creciente de la temporalidad en el sector público desde el inicio de la década de los 2000.

En términos de los flujos brutos de contratación, también se puede calcular una tasa de temporalidad relacionando los nuevos contratos temporales que se hacen cada mes con el total de nuevos contratos (temporales más indefinidos), tal como se muestra en el Gráfico 2. Desde enero de 1985 hasta diciembre de 2021, con unas pocas excepciones, todos los

---

<sup>1</sup> Aquí la tasa de temporalidad se define como el porcentaje de asalariados con contrato temporal en relación con el total de asalariados, en cada trimestre; es decir, se trata del stock de trabajadores temporales en relación con el stock total de asalariados.

meses esta tasa ha superado el 85 por cien. Los valores más elevados (superiores al 95 por cien) se dieron antes de 1997. Después de 1997 esta tasa oscila en general en torno al 90 por cien, salvo dos descensos en 2006 y en 2012. Finalmente, en 2022 cuando se produce una ruptura clarísima descendiendo sin interrupción desde casi el 90 por cien en diciembre de 2021 hasta un mínimo histórico de 51,8 por cien en el mes de abril, quedando en el 61 por cien en el último dato observado en diciembre de 2022.

Incluso a pesar de la paulatina extensión del uso contrato temporal en la Unión Europea, la tasa de temporalidad española es elevada en comparación con otros países europeos. El Cuadro 1 muestra que, en el último dato disponible para todos los países considerados (el tercer trimestre de 2022), solo los Países Bajos superan a España en tasa de temporalidad. No obstante, España ha sido el país con mayor tasa de temporalidad durante más tiempo desde 2005, tan solo seguido de cerca por Polonia y Portugal.

Es tentador achacar esta elevada temporalidad española a la importancia en nuestra estructura sectorial de ramas de actividad estacionales, como es el caso del turismo. La importancia del sector turístico en la economía española no es cuestionable y su tasa de temporalidad está con claridad por encima de la media española, sobre todo para las mujeres (Malo, 2011). Ahora bien, cuando se compara la extensión de la temporalidad dentro de cada sector en diferentes países europeos, se observa que España recurre más a la temporalidad en todos los sectores y no solo en los de elevada estacionalidad (Toharia, 2005).

En definitiva, la elevada tasa de temporalidad en España no se debe a peculiaridades de algunos sectores importantes a la hora de explicar el empleo total, sino que es un fenómeno estructural extendido por toda la actividad económica española. De ahí que los intentos de disminuirla se hayan fijado en el diseño legal del sistema de contratos y en los incentivos que proporciona a las empresas españolas para hacer descansar la flexibilidad frente al ciclo económico casi en exclusiva en el uso de contratos temporales.

### **3. De reforma en reforma**

El uso generalizado de los contratos temporales en España se inició en 1984, con un cambio aparentemente menor del Estatuto de los Trabajadores (ET) aprobado a finales de 1980. De hecho, los contratos temporales ya existían con anterioridad y entre 1976 y 1979 el gobierno intentó utilizar algunas formas de contrato temporal para favorecer la contratación (Malo, 2005; Toharia, 2005).

El legislador aprovechó una previsión del propio ET según la cual el gobierno podría regular la contratación temporal como medida de fomento del empleo. Así, en 1982 se había creado un nuevo tipo de contrato temporal, llamado contrato temporal de fomento del empleo (CTFE), que podía usarse incluso para necesidades permanentes de la empresa, rompiendo así el principio de causalidad de la contratación. Tras su aprobación en 1982, el CTFE no fue muy utilizado, seguramente por las restricciones cuantitativas en cuanto a la cantidad de contratos que se podían firmar en relación con la plantilla total de la empresa (Toharia, 2005). El alza continuada de la tasa de desempleo (que alcanzó el 10 por cien en el primer trimestre de 1980 y llegó casi al 20 por cien en el mismo trimestre de 1984) dio apoyo a eliminar en 1984 las restricciones en el uso del CTFE.

Esta reforma, que consistía en una alteración de las condiciones de entrada en el mercado de trabajo, en realidad suponía una alteración de las condiciones de salida, gracias a dos cuestiones: la sustancialmente menor indemnización a la finalización del contrato (12 días de salario por año trabajado) y la facilidad para terminar la relación laboral, pues salvo contados casos esta finalización no puede ser puesta en cuestión ante un tribunal (como sucede con el fin por despido de los contratos indefinidos).

El aprendizaje en el uso de los contratos temporales por parte de las empresas fue muy rápido, tal como se ve en el Gráfico 1. A esto ayudó el periodo expansivo de la economía española en la segunda mitad de los ochenta. Es lo que Boeri y Garibaldi (2007) denominan el efecto luna de miel de los contratos temporales: si estos se facilitan al inicio de una expansión solo se aprecia el incremento de las nuevas contrataciones. Es decir, se ve el lado positivo de la mayor volatilidad del empleo total que genera la mayor facilidad para usar los contratos temporales. El lado negativo solo se observará cuando llegue una crisis y se produzca el ajuste del empleo a la baja también con gran rapidez. El resultado es que la generalización de los contratos temporales da lugar a un aumento de la oscilación del empleo a lo largo del ciclo económico, permitiendo un rápido crecimiento del empleo en la expansión, pero también una caída mayor en las crisis. Dicho con otras palabras, los contratos temporales aumentan la movilidad laboral total del mercado de trabajo, pero esta movilidad se concentra en gran medida en las personas que tienen contratos temporales (Dolado et al, 2002).

Ya en la reforma de 1994, se introdujeron cambios jurídicos que, entre otras cosas, buscaban reducir la temporalidad (Malo y Toharia, 1997). Por un lado, la práctica eliminación del CTFE en esta reforma no conllevó una disminución de la temporalidad, sino solo un desplazamiento hacia otros tipos de contrato temporal, como el de obra o servicio. Esta reforma introdujo cambios para disminuir los costes de despido y proporcionar nuevos procedimientos para realizar despidos por razones económicas (Malo y Toharia, 1997). Dichos cambios fueron muy importantes en términos jurídicos, pero apenas alteraron la gestión práctica de los despidos (Malo, 2005). Así pues, esta reforma se basaba en un intento de disminuir la temporalidad restringiendo el contrato temporal que había sido el canal para el incremento de la temporalidad sin establecer restricciones significativas al resto de contratos temporales y, a la vez, intentar reducir la brecha entre los costes de despido de los indefinidos y el coste de la terminación de los contratos temporales. Como resultado, sin embargo, no se observa ninguna alteración significativa en la tasa agregada de temporalidad, que siguió en torno al 34 por cien (Gráfico 1).

En 1997, se produjo un nuevo cambio fundamental de la normativa sobre contratos. Este se centró en un nuevo tipo de contrato indefinido que aunaba una indemnización más baja para el caso de despido económico objetivo y diferentes bonificaciones para contratar indefinidamente a ciertos colectivos, a la vez que incentivaba la conversión de contratos temporales en indefinidos. Por tanto, el diagnóstico que había detrás seguía siendo semejante: disminución de la brecha entre el coste del despido y el de finalización de contratos temporales. Aunque los registros administrativos y otras fuentes mostraron un importante incremento de las cifras de contratados mediante estos nuevos contratos (Malo y González-Sánchez, 2010), la tasa de temporalidad agregada permaneció apenas inalterada en torno al 30 por cien para el conjunto de los asalariados. No obstante,

atendiendo al sector privado sí que se aprecia un cierto descenso paulatino tanto para mujeres como para hombres, como se ve en el Gráfico 1.

En 2002 se produjo un cambio legal que podría ser calificado de reforma laboral, dado su impacto en la gestión práctica de los despidos, pero que no tuvo ningún tipo de intencionalidad en cuanto a disminuir la tasa de temporalidad.<sup>2</sup> En ocasiones, se alude a que hubo también una reforma laboral en 2006, aunque fue más bien una reedición actualizada y revisada de los incentivos a la contratación indefinida de 1997 y de los cambios adicionales en dichos incentivos en 2001 (Pérez Infante, 2007). En concreto, los cambios fueron en la bonificación de la contratación indefinida para aprovechar al máximo las posibilidades de conversión de contratos temporales en indefinidos, ayudando sobre todo a la contratación indefinida de mujeres (Malo y González-Sánchez, 2010) y que en el Gráfico 1 se refleja en una caída brusca de la tasa de temporalidad de las mujeres en el sector privado a lo largo de 2006 (del 38 al 34 por cien).

Las reformas de 2010 y 2012 también afectaron a la brecha de costes de despido, pues han afectado a la normativa de la contratación temporal e indefinida.

En cuanto a la reforma de 2010, no alteró las fórmulas de cálculo de las indemnizaciones por despido ni por fin de contrato temporal, salvo en que para los temporales se generalizó de manera gradual la indemnización de 12 días de salario por año trabajado por la terminación de un contrato temporal. En los despidos, también se introdujeron novedades en las causas y el procedimiento de despido, en especial en el caso de los despidos colectivos (Malo y González-Sánchez, 2010).

Por lo que se refiere a la reforma de 2012, tampoco se modificaron las fórmulas de cálculo de las indemnizaciones, aunque se generalizó la indemnización de 33 días de salario por año trabajado en los contratos indefinidos. Por otro lado, se introdujeron redefiniciones de las causas económicas para despedir a través de reglas que limitasen la discrecionalidad en la interpretación, junto con simplificaciones del procedimiento de los despidos colectivos (Malo, 2012). Tuvo lugar, pues, un abaratamiento de las indemnizaciones máximas en caso de improcedencia, lo cual es importante porque la indemnización por despido improcedente es la referencia principal de los costes de despido en España (Malo, 2000, 2005) y una relativa mayor facilidad para la realización de despidos económicos procedentes. En consecuencia, se dio un paso más en la reducción de la brecha entre costes de despido y costes de finalización de contratos temporales. En caso de un despido improcedente la brecha quedaría en 33 días de salario por año trabajado frente a 12 y, en el caso de un despido procedente en 20 frente 12. En teoría, esto debería tener un efecto reductor de la temporalidad por el lado de aumentar la contratación de indefinidos. Algunas investigaciones encuentran efectos de esta reforma en dicho sentido, como, por ejemplo, García-Pérez y Mestres Domènech (2019). Así,

---

<sup>2</sup> De hecho, se trató de un cambio en las prestaciones por desempleo que acabó teniendo gran calado en la tramitación de los despidos, de tal manera que, tras dicha reforma, más de la mitad de los despidos realizados quedaban resueltos como máximo en las 48 horas posteriores a la recepción de la carta de despido por parte del trabajador. Fue el denominado “despido exprés”, que en cierto modo *perfeccionó* el tradicional sistema de despido español en el que las empresas conseguían eludir la causa de despido y gestionar con rapidez el despido pagando la indemnización de improcedencia en lugar de la de procedencia que venía usándose en la práctica, y los trabajadores conseguían un incremento importante en la indemnización a costa de perder la protección que la ley pretende darles a través de la tipificación de las causas de despido (Malo, 2005).

cuando llegó la expansión económica se produjo un cierto aumento en las tasas de temporalidad en el sector privado para ambos sexos pero que no llevó estas tasas a los valores previos a la gran recesión, lo cual respaldaría que los anteriores efectos estimados habrían existido pero no serían lo bastante grandes como para disminuir de manera significativa la tasa de temporalidad en el sector privado.

Con la llegada de la reforma de 2021, que comenzó a aplicarse de manera gradual al iniciarse 2022, el descenso de la tasa de temporalidad en el sector privado para ambos sexos (donde son aplicables de forma directa estos cambios legales) ha sido de un tamaño comparable al que se produjo con el inicio de la gran recesión. Es tan inmediato el cambio y de tal tamaño que resulta difícil no asociarlo con la reforma, por lo que cabe preguntarse qué ha sido diferente en la reforma de 2021.

#### **4. La reforma de 2021 y la temporalidad**

Al iniciarse 2022, comienzan a aplicarse los cambios legales detallados en el Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre. En relación con el tema de este artículo, la nueva normativa introduce cambios significativos en la contratación y en los mecanismos de ajuste de plantilla<sup>3</sup>.

Los cambios en la contratación suponen reiterar la centralidad del contrato indefinido en el sistema de contratación español a través de limitar el uso del contrato temporal y ofrecer, a la vez, nuevas posibilidades de contratación indefinida, ampliando y facilitando figuras existentes como el contrato fijo discontinuo. De hecho, el ET de 1980 incluyó el trabajo fijo discontinuo como una modalidad de contrato temporal estructural, que, en 1984 pasó a ser una modalidad contractual con entidad propia y en 1993 se reguló como un tipo de contrato a tiempo parcial, para, finalmente, tener un nuevo diseño con dos subtipos en 2001 (Moradillo, 2003). Con la reforma de 2021, se amplían las posibilidades del contrato fijo discontinuo, adaptándolo incluso de manera sectorial (a la construcción, sobre todo), llevándolo a la actividad de las subcontratas y permitiendo su uso por parte de las Empresas de Trabajo Temporal e incluso del sector público.

Por otro lado, la reforma de 2021 introduce el Mecanismo RED de Flexibilidad y Estabilización del Empleo, que puede entenderse como una revisión de los Expedientes de Regulación de Empleo (ERTE), los cuales fueron la principal herramienta de adaptación al gran y súbito shock de la pandemia de Covid-19 a partir de marzo de 2020. El Mecanismo RED tiene dos versiones para atender, según el lenguaje de la propia reforma, a crisis cíclicas y sectoriales. El objetivo último, como con los ERTE es facilitar los ajustes temporales de plantilla y que el ajuste no signifique solo despidos y finalizaciones de contrato.

Puede interpretarse que ambos cambios están interrelacionados. La nueva regulación de los contratos temporales lleva a las empresas a perder herramientas para adaptarse a los vaivenes del ciclo económico, puesto que supone renunciar a la facilidad de uso de los

---

<sup>3</sup> Otros cambios de calado afectan a la negociación colectiva y a la formación dual. Para una revisión más detallada, con perspectiva económica, de todos los cambios introducidos por la reforma de 2021, véase, por ejemplo, Doménech (2021). Para un análisis jurídico pormenorizado de esta reforma se puede consultar, por ejemplo, Monereo et al. (2022).

contratos temporales y al coste de finalización de estos, que es no solo más bajo, sino también cierto, en el sentido de no sometido a eventuales reclamaciones por despido improcedente (García-Serrano y Malo, 2013; Malo y Toharia, 1997). Conviene recordar que, si no hay rellamada de los contratados fijos discontinuos o si, sencillamente, se prescinde de ellos, entonces estamos ante despidos, que, como tales, tienen un coste más elevado que la finalización de un contrato temporal. Ese coste es el mismo que el de cualquier contrato indefinido: en caso de procedencia, 20 días de salario por año de servicio y, en caso de improcedencia, 33.<sup>4</sup> En este sentido, podría decirse que la actual reforma ha optado por cerrar la brecha de los costes de despido intentando desplazar al mayor número posible de trabajadores hacia el contrato fijo discontinuo o el contrato indefinido en general. Ahora bien, los cambios que se hicieron en la reforma de 2012 sobre definición y justificación de los despidos no se han derogado, con lo que sigue resultando menos complicado para la empresa que el despido económico sea procedente, lo cual también colabora en que la brecha mencionada sea menor. Pero, además, gracias al Mecanismo RED se pretende que los despidos sean menos utilizados como vía de ajuste, al proporcionar vías para sobrellevar los momentos de crisis suspendiendo los contratos o reduciendo jornada, preparando a los trabajadores para cuando vuelvan a la empresa. Esto debería hacer, dentro de la lógica de la reforma, que esa brecha entre los costes de despido y los costes de finalizar un contrato temporal dejara de ser tan relevante como antes, gracias a estas posibilidades alternativas al despido.

Por ahora, no es posible apreciar plenamente si esta interpretación es correcta, puesto que aún no se ha producido un periodo de crisis estando vigente el ordenamiento jurídico laboral promulgado en 2021. Sin embargo, sí que se pueden analizar algunos datos que pueden dar información útil sobre si se está desarrollando un nuevo patrón de ajuste en las transiciones del empleo al desempleo.

El Gráfico 3 muestra la distribución de las altas iniciales en las prestaciones por desempleo contributivas por causa del derecho. Como era de esperar, los años 2020 y 2021 son muy diferentes del resto debido al uso masivo de los ERTE como herramienta de ajuste, de manera que casi el 80 por cien de todas las altas iniciales en 2020 y casi el 40 en 2021. Los tres años anteriores a la pandemia son muy similares entre sí y se pueden usar como punto de comparación del patrón de las transiciones del empleo al desempleo de trabajadores con la antigüedad suficiente como para solicitar la prestación contributiva. Así, de 2017 a 2019 los fines de contratos temporales y administrativos eran casi el 60 por cien de todas las altas iniciales, mostrando la gran importancia de los contratos temporales en los ajustes de empleo en el mercado de trabajo español. Los fijos discontinuos también eran una proporción muy estable algo inferior al 10 por cien. Finalmente, los despidos individuales y colectivos suponían algo menos del 30 por cien. El año 2022 muestra una distribución diferente respecto del periodo 2017-2019. La importancia de los temporales sigue siendo importante, pero ha declinado de forma clara hasta algo menos del 40 por cien, es decir, un descenso de unos 20 puntos porcentuales. En cuanto a los fijos discontinuos, en 2022 han supuesto casi un 20 por cien de estas altas

---

<sup>4</sup> La práctica del despido de un fijo discontinuo puede tener diferencias importantes, pues si el trabajador no recibe la rellamada en el tiempo y forma habituales o estipulados puede reclamar que se ha producido un despido de manera efectiva. Esta peculiaridad puede introducir un nuevo componente de incertidumbre en el despido de estos trabajadores respecto de quienes tienen un contrato indefinido a jornada completa, por ejemplo.

en prestaciones, esto es, prácticamente el doble que antes de la pandemia. Por lo que respecta a los despidos individuales y colectivos, su importancia relativa es casi la misma que en el periodo 2017-2019, algo por debajo del 30 por cien. Esta constancia en el porcentaje de despidos puede entenderse a la luz del mantenimiento de la parte esencial de la regulación de los despidos introducida en 2012.

Finalmente, las altas iniciales relacionadas con suspensiones y reducciones de jornada están en el entorno del 10 por cien mientras que antes de la pandemia estaban alrededor del 2 por cien; esto puede responder a un mayor uso gracias al aprendizaje sobre cómo usar los ERTE durante la crisis de la pandemia, pero también puede deberse a la permanencia de problemas económicos aún relacionados en algunas empresas con consecuencias de la pandemia.

Esta comparación solo es una primera aproximación, pero muestra diferencias relevantes respecto del periodo 2017-2019 en línea con la interpretación que se planteó con anterioridad. La caída en el número de temporales tras la reforma es evidente y hace que el uso de los contratos temporales haya perdido parte de su importancia relativa, aunque en 2022 el fin de contratos temporales y administrativos sigue siendo la causa más importante de alta inicial en las prestaciones contributivas por desempleo. La evolución de la tasa de temporalidad que se veía en el Gráfico 1 lleva a pensar que la reforma todavía no ha agotado sus posibilidades de reducción de temporales, al menos en el sector privado, por lo que lo cabría esperar un mayor descenso de la importancia relativa de los fines de contrato.

¿Cuáles son las causas de alta iniciales en prestaciones contributivas que han ocupado ese espacio? Por un lado, la importancia de los fijos discontinuos se ha doblado respecto de antes de la pandemia, en línea con el incremento en el uso de este tipo de contrato. Por otro lado, tenemos las suspensiones y reducciones de contrato, que suponen en torno a 10 puntos porcentuales. Así pues, la reducción del porcentaje de los contratos temporales respecto del patrón del periodo previo a la pandemia ha sido ocupada, a partes iguales, por los fijos discontinuos y por suspensiones de empleo y reducciones de jornada. Dicho con otras palabras, el recorte en la importancia de los temporales en estas transiciones del empleo al desempleo ha incrementado dos formas de ajuste que podemos calificar como “despidos temporales”, uno más en línea con los *layoffs* norteamericanos y otro con el *kurzarbeit* alemán.

La experiencia internacional resulta útil para reflexionar sobre cómo se puede transformar el mercado de trabajo español por un cambio en el patrón de ajuste de empleo este tipo, caso de que se confirme con la acumulación de más datos a lo largo del tiempo. En cuanto a los despidos temporales (con o sin rellamada) son una herramienta habitual de las empresas norteamericanas. En general, a este instrumento legal se le ha reconocido un fuerte efecto estabilizador del empleo debido a la rellamada una vez que pasan los peores momentos de una crisis (Shimer, 2012). Sin embargo, Gertler et al. (2022) encuentran que ese efecto estabilizador estaría sobrestimado debido a la existencia de “pérdidas de la rellamada”, por las cuales las pérdidas de empleo que, en principio eran temporales, se convierten en permanentes y la contribución al desempleo de los despidos temporales es mayor de lo que hasta ahora se estimaba. Dada esta experiencia, sería conveniente contar en España con indicadores que nos informasen de este proceso de rellamada y de las



eventuales pérdidas de rellamada para conocer de qué manera los fijos continuos contribuyen a la estabilización de las relaciones laborales. Por lo que se refiere al *kurzarbeit* y otros esquemas de retención de empleo semejantes, las empresas que usan estos esquemas tienden a contratar menos temporales y menos trabajadores a tiempo parcial y, por tanto, tienen mayores porcentajes de indefinidos en sus plantillas (Crimmann et al, 2010). Por otro lado, las diferencias de diseño de estos esquemas pueden generar impactos bien diferentes sobre el empleo y las horas de trabajo, pero también sobre la eficiencia agregada, ya que pueden reducir la reasignación de trabajadores entre sectores (Boeri y Bruecker, 2011; Cahuc y Carcillo, 2013).

Finalmente, existe una evaluación de una reforma que restringió la utilización de los contratos temporales en Portugal (Cahuc et al, 2022). Estas restricciones se introdujeron en 2009 a empresas de al menos 750 trabajadores. La evaluación realizada muestra que la reforma fue exitosa reduciendo el número de contratos temporales en las nuevas plantas de dichas empresas, pero el número de contratos indefinidos en estas plantas no se incrementó e incluso en algunas de las mediciones decreció. El efecto sobre el empleo agregado fue ligeramente negativo. Aunque de utilidad, esta experiencia tiene limitaciones como ejemplo de lo que cabe esperar de la reforma española de 2021, puesto que la de Portugal se aplicó solo a una parte de las empresas y no a toda la economía. Además, en España se han introducido a la vez cambios legales para facilitar la contratación indefinida de diferentes tipos y mecanismos de flexibilidad interna cuya utilidad es clara con los trabajadores indefinidos.

## **5. Reflexiones finales**

Mientras que las reformas laborales desde 1994 buscaron frenar la temporalidad sobre todo con la reducción paulatina de la brecha entre los costes de despido y el fin del contrato temporal, la reforma de 2021 ha acometido este objetivo con una combinación novedosa de restricción en el uso de los contratos temporales y ampliación de las posibilidades de usar contratos indefinidos, junto con mecanismos de ajuste que permiten una suerte de despidos temporales (fijos discontinuos y mecanismo RED).

La caída en la tasa de temporalidad en el sector privado tras dichos cambios ha sido tan rápida e intensa que puede ser atribuida a la reforma y no a otros factores que puedan haber sucedido al mismo tiempo, como ha sido la recuperación de la economía tras la pandemia. El nuevo escenario también se aprecia en la tasa de temporalidad que resulta de los flujos brutos de contratación. Por otro lado, aunque el aumento de los fijos discontinuos ha sido claro, el aumento del total de indefinidos es bastante mayor que el que se debe exclusivamente al incremento de los fijos discontinuos.

No obstante, los escasos datos disponibles indican que la manera en que se articulan las restricciones en el uso de los contratos temporales y la apertura de vías de ajuste parcial de los indefinidos se combinan entre sí de manera que parece que no ha cambiado el uso relativo de despidos individuales y colectivos. Aunque está por ver si esta pauta se mantendría en una crisis, es coherente con el mantenimiento de la regulación de los despidos que se introdujo con la reforma de 2012.

Por último, cabría señalar varias cuestiones abiertas a las que habrá que prestar atención en el futuro para poder tener una valoración más completa del impacto de la reforma sobre la temporalidad y la precariedad.

La primera es conocer la duración de los nuevos contratos fijos discontinuos y, en general, de los indefinidos tras la reforma. Una parte no desdeñable de la efectividad de la reforma descansa en que los periodos de inactividad de los fijos discontinuos vayan más allá de los periodos en que esos trabajadores veían finalizar sus contratos temporales en los sectores fuertemente estacionales.

La segunda es la actuación de la Inspección de Trabajo, que se ha comprobado en los meses previos a la reforma como un factor clave en el control del uso de los contratos temporales en fraude de ley. Mantener esa actividad inspectora requerirá medios técnicos y humanos para erradicar el uso fraudulento de contratos temporales que el mercado de trabajo español ha visto como normal durante tantos años.

La tercera es que esta reforma ha sido fruto del diálogo social tripartito, superando el marasmo en el que se encontraba a nivel nacional desde la gran recesión. A través de él, las necesidades de todas las partes pueden ser discutidas e incluidas en los acuerdos finales, lo cual es una lección que parecía haberse olvidado.

Por último, la cuarta consiste en recordar que la evaluación de los impactos de las diferentes medidas requiere de la disposición de microdatos, más allá de los indicadores coyunturales, por muy desagregados que se publiquen. Solo con ellos y aplicando las técnicas de evaluación adecuadas se podrá conocer cuáles de entre todas las medidas son de verdad efectivas, dejando a un lado aquellas que no lo son.

## 6. Bibliografía

Boeri, T. y Bruecker, H. (2011). “Short-time work benefits revisited: Some lessons from the great recession.” *Economic Policy*, 26(68), 697–765.

Boeri, T. y Garibaldi, P. (2007). “Two tier reforms of employment protection: A honeymoon effect?” *Economic Journal*, 117(521), F357-F385.

Cahuc, P. y Carcillo, S. (2011). “Is short-time work a good method to keep unemployment down?” *Nordic Economic Policy Review*, 1(1): 133–164.

Cahuc, P. Carry, P., Malherbet, F. y Martins, P.S. (2022). “Employment Effects of Restricting Fixed-Term Contracts: Theory and Evidence”. CEPR Discussion Paper N° DP16875.

Crimmann, A., Wiessner, F. y Bellmann, L. (2010). The German Work-Sharing Scheme: An Instrument for the Crisis. ILO, Conditions of Work and Employment Series. Enlace: [http://www.ilo.int/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms\\_145335.pdf](http://www.ilo.int/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_145335.pdf)

Dolado, J.J., García-Serrano, C. y Jimeno, J.F. (2002). Drawing lessons from the boom of temporary jobs in Spain. *Economic Journal*, 112 (721), F270-F295.

- Doménech, R. (2021). “La reforma de 2021: una evaluación preliminar”. *Cuadernos de Información Económica*, 287, 9-17.
- García-Pérez, J.I. y Mestres Domènech, J. (2019). “The impact of the 2012 Spanish labour market reform on unemployment inflows and outflows: a regression discontinuity analysis using duration models”. *Hacienda Pública Española*, 231, 157-200.
- García-Serrano, C. y Malo, M.Á. (2013). “Beyond the contract type segmentation in Spain”, Employment Working Paper n° 143, International Labour Organization / Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.
- Gertler, M., Huckfeldt, C.K. y Trigari, A. (2022). “Temporary Layoffs, Loss-of-Recall and Cyclical Unemployment Dynamics”. NBER Working Papers, N° 30134.
- Malo, M.Á. (2000). “A simple model of severance pay determination: the case of individual dismissals in Spain”, *Labour*, 14 (2), 269-290.
- Malo, M.Á. (2005). “La evolución institucional del despido: Una interpretación en términos de un accidente histórico”, *Revista de Historia Económica*, 23(1), 83-115
- Malo, M.Á. (2011). “El empleo turístico en España: medición, trayectorias y flujos brutos”. *Papeles de Economía Española*, 128, 21-37.
- Malo, M.Á. (2012). “La reforma laboral de 2012: cambios e incertidumbres”, *Papeles de Economía Española*, 133, 84-92.
- Malo, M.Á. y Cueto, B. (2013). “Temporary contracts across generations: long-term effects of a labour market reform at the margin”, *Cuadernos de Economía*, 36, 84-99.
- Malo, M.Á. y González-Sánchez, J.J. (2010). *Análisis comparado de los Procedimientos de despido: perspectiva económica y jurídica*, Ministerio de Empleo, Madrid.
- Malo, M.Á. y Toharia, L. (1997). “Economía y Derecho del Trabajo: las reformas laborales de 1994 y 1997”. *Cuadernos Económicos de ICE*, 63, 155-174.
- Monereo, J.L., Rodríguez Escribano, S. y Rodríguez Iniesta, G. (dirs.) (2022). *La reforma laboral de 2021: estudio técnico de su régimen jurídico*, Laborum Ediciones.
- Moradillo, C. (2003), “La nueva regulación del contrato a tiempo parcial, los trabajos fijos discontinuos, el contrato de relevo y la jubilación parcial”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 44, 103-132.
- Pérez Infante, J.I. (2007). “La reforma laboral de 2006 y el cambio en el sistema de incentivos a la contratación indefinida en España”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 66, 29-50.
- Shimer, R. (2012). “Reassessing the Ins and Outs of Unemployment.” *Review of Economic Dynamics*, 15(2), 127–148.
- Toharia, L. (dir.) (2005). *El problema de la temporalidad en España: un diagnóstico*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- Toharia, L. y Cebrián, I. (2007). *La temporalidad en el empleo: atrapamiento y trayectorias*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.



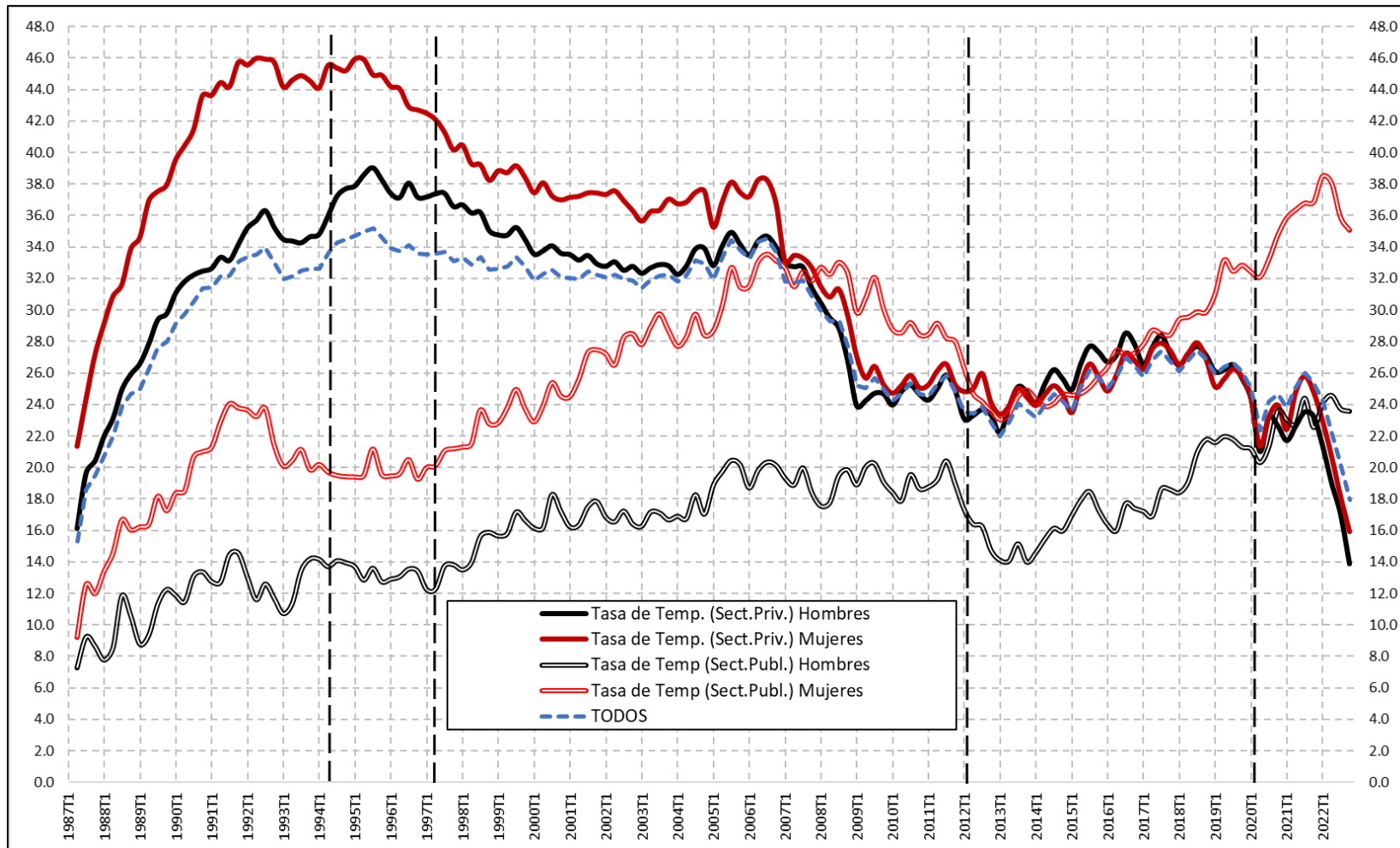


Gráfico 1. Tasa de temporalidad trimestral como proporción de trabajadores con contrato temporal entre todos los asalariados, por sexo y sector (1987T1-2022T4). Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados de la Encuesta de Población Activa (Instituto Nacional de Estadística).

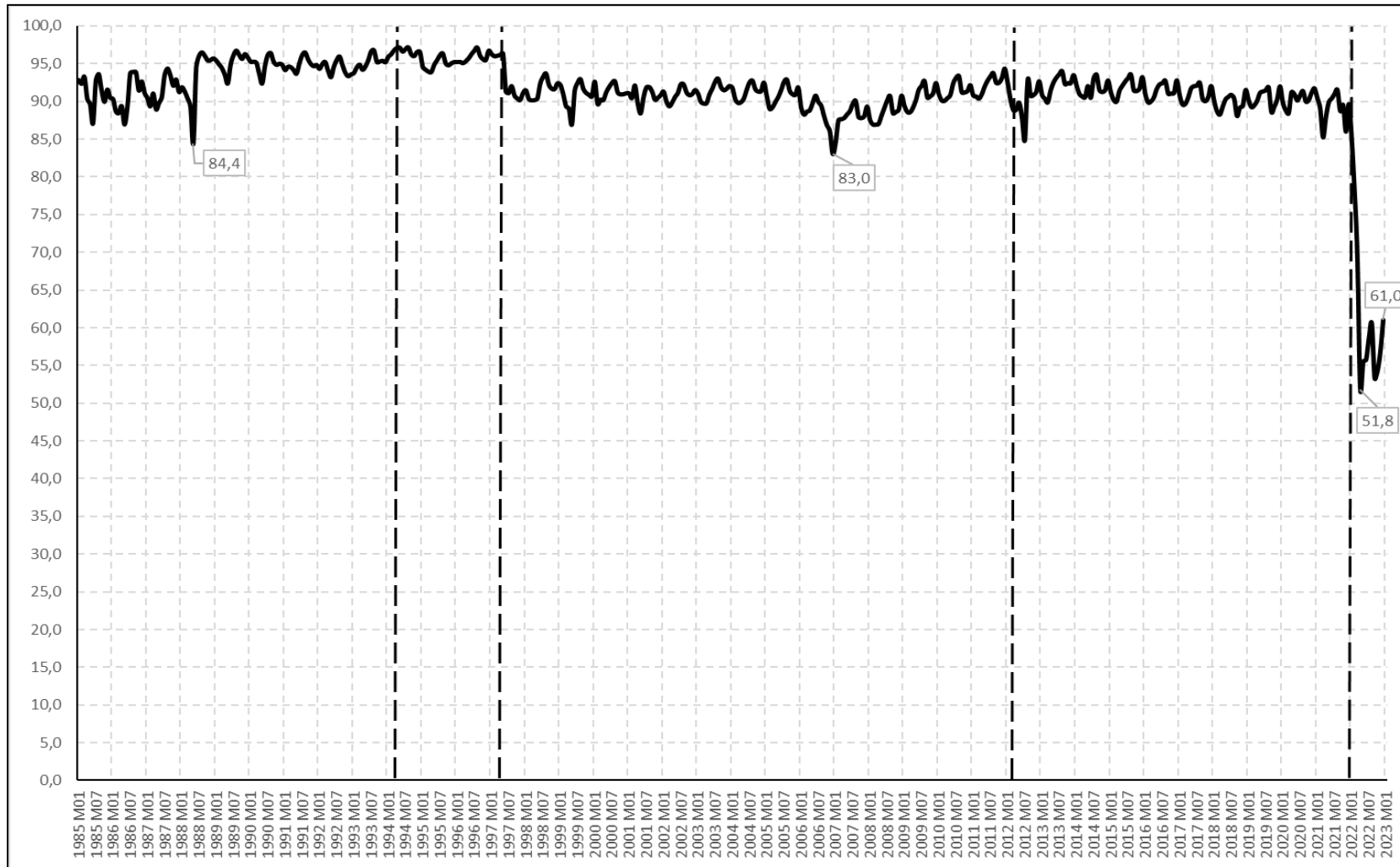


Gráfico 2. Tasa de temporalidad mensual como proporción de nuevos contratos temporales entre todos los nuevos contratos (1985M01-2022M12).  
 Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados del Registro de Contratos (Servicio Público Estatal de Empleo).

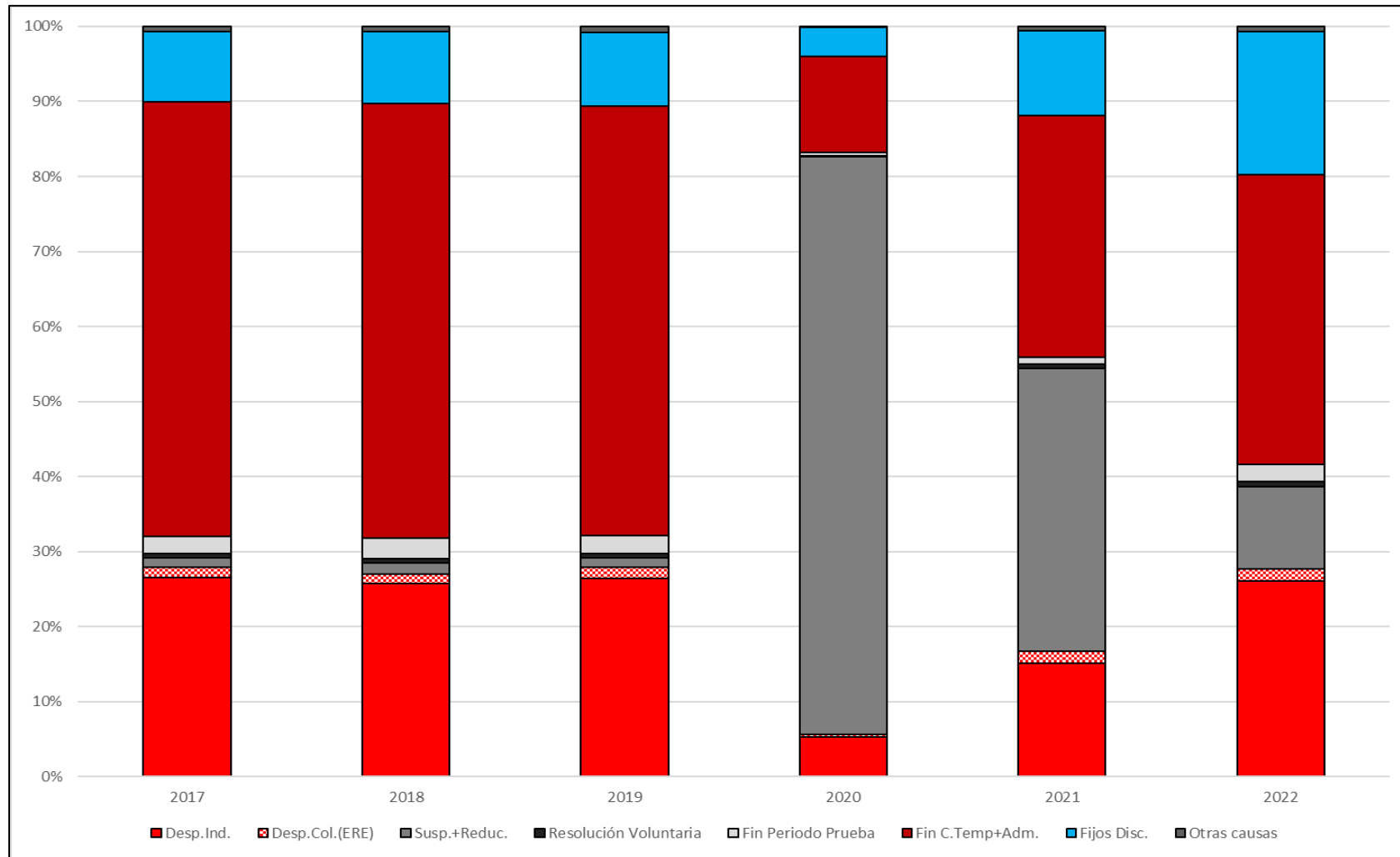


Gráfico 3. Distribución de las altas iniciales en prestaciones contributivas por desempleo, por causa del derecho (datos anuales acumulados). Datos originales en Cuadro 2 . Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE).

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022-T1	2022-T2	2022-T3
Países Bajos	15,3	16,5	17,8	18,0	18,1	18,2	18,1	19,2	20,2	21,1	20,0	20,6	21,7	21,4	20,2	18,0	27,4	27,5	28,3	27,4
<b>España</b>	<b>33,4</b>	<b>34,0</b>	<b>31,6</b>	<b>29,2</b>	<b>25,3</b>	<b>24,8</b>	<b>25,2</b>	<b>23,4</b>	<b>23,2</b>	<b>24,0</b>	<b>25,2</b>	<b>26,1</b>	<b>26,8</b>	<b>26,9</b>	<b>26,3</b>	<b>24,2</b>	<b>25,2</b>	<b>24,3</b>	<b>22,4</b>	<b>20,3</b>
Italia	12,2	13,1	13,2	13,3	12,4	12,7	13,3	13,8	13,2	13,6	14,1	14,0	15,5	17,1	17,1	15,2	16,6	16,6	17,6	17,
Portugal	19,4	20,4	22,3	22,8	21,9	22,8	22,0	20,5	21,4	21,4	22,0	22,3	22,0	22,0	20,8	17,8	17,0	16,1	16,2	16,6
Francia	13,9	14,8	15,1	15,0	14,4	15,1	15,3	15,2	15,3	15,3	16,0	16,2	16,8	16,6	16,2	15,3	15,0	15,9	16,6	16,6
Finlandia	16,5	16,3	15,9	14,9	14,5	15,4	15,5	15,5	15,3	15,4	15,1	15,6	15,8	16,2	15,5	14,6	16,0	14,2	18,2	16,5
Suecia	15,7	17,0	17,2	15,8	14,9	16,0	16,5	15,9	16,3	16,8	16,6	16,1	16,1	15,9	15,7	14,8	14,4	13,5	15,6	16,1
Polonia	25,6	27,3	28,2	26,9	26,4	27,2	26,8	26,8	26,8	28,3	28,0	27,5	26,1	24,3	21,7	18,4	14,8	14,7	15,6	15,5
<b>UE-27</b>	<b>15,4</b>	<b>15,9</b>	<b>16,0</b>	<b>15,5</b>	<b>14,8</b>	<b>15,2</b>	<b>15,3</b>	<b>14,9</b>	<b>14,8</b>	<b>15,2</b>	<b>15,4</b>	<b>15,6</b>	<b>15,7</b>	<b>15,5</b>	<b>15,0</b>	<b>13,5</b>	<b>14,0</b>	<b>14,0</b>	<b>14,4</b>	<b>14,1</b>
Alemania	14,3	14,6	14,7	14,8	14,6	14,6	14,6	13,8	13,4	13,1	13,2	13,2	12,9	12,6	12,0	10,8	11,4	12,2	12,4	12,1
Dinamarca	9,8	8,9	9,0	8,3	8,5	8,2	8,5	8,4	8,5	8,2	8,4	12,9	12,3	10,7	10,8	10,9	10,9	10,4	10,7	12,1
Grecia	12,0	10,8	11,0	11,6	12,3	12,6	11,8	10,2	10,2	11,6	11,9	11,2	11,4	11,3	12,6	10,1	10,2	8,3	11,4	11,7
Bélgica	8,8	8,7	8,6	8,3	8,2	8,1	8,9	8,1	8,1	8,6	9,0	9,1	10,4	10,7	10,8	10,1	10,3	9,5	9,1	10,2
Austria	9,0	8,9	8,8	8,9	9,1	9,4	9,6	9,3	9,2	9,2	9,1	9,0	9,2	9,1	8,7	8,2	8,8	8,5	8,3	9,1
Irlanda	3,7	6,0	9,4	9,4	9,5	10,3	10,9	10,8	10,8	10,3	9,6	9,0	9,1	9,9	9,7	9,0	9,4	8,3	9,	8,6

*Cuadro 1. Tasa de temporalidad en países seleccionados de la Unión Europea, ordenados por la tasa de temporalidad de la última columna (porcentajes respecto del total de asalariados, de 15 a 64 años). Fuente: Labour Force Survey, EUROSTAT.*



	<b>Desp.Ind.</b>	<b>Desp.Col.(ERE)</b>	<b>Susp.+Reduc.</b>	<b>Resolución Voluntaria</b>	<b>Fin Periodo Prueba</b>	<b>Fin Contr.Temp +Contr.Adm.</b>	<b>Fijos Disc.</b>	<b>Otras causas</b>
2017	377.953	19.261	17.979	8.993	31.697	825.900	133.659	9.421
2018	396.643	19.301	23.069	9.516	40.736	893.138	148.985	9.921
2019	433.063	24.403	19.852	9.351	40.080	937.664	161.350	13.173
2020	435.600	24.681	6.269.360	10.170	39.705	1.038.619	311.739	14.669
2021	396.590	42.611	992.839	13.579	23.733	847.992	298.560	13.825
2022	473.401	28.066	198.811	13.605	40.514	700.864	346.554	12.287

*Cuadro 2. Altas iniciales en prestaciones contributivas por desempleo, por causa del derecho (acumulados del año). Datos correspondientes al Gráfico 3. Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE)*