

CEOE

CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE
ORGANIZACIONES EMPRESARIALES



**SINGULARIDADES
SOCIOECONÓMICAS DEL
MERCADO LABORAL
ESPAÑOL**

Julio 2015

1	RESUMEN EJECUTIVO	3
2	INTRODUCCIÓN	5
3	LOS ASPECTOS ECONÓMICOS	6
4	EL CAPITAL HUMANO	17
5	LAS POLÍTICAS DE EMPLEO	23
6	LAS RELACIONES LABORALES	28

1. RESUMEN EJECUTIVO.

En España el empleo es más vulnerable al ciclo económico

España es el país de la Unión Europea en el que **el empleo es más vulnerable al ciclo económico**. Así, ante situaciones similares de PIB, en ciclos expansivos se crea más empleo que en otros países pero también se destruye más empleo en épocas de recesión.

La destrucción de empleo ha sido especialmente dura en el período de esta última crisis.

Desde un **punto de vista económico**, la estructura sectorial de nuestro país, con un mayor sesgo hacia los sectores intensivos en mano de obra, el tejido productivo dominado por pequeñas empresas o incluso una base exportadora reducida podrían explicar la sobre-reacción del empleo o desempleo al ciclo económico o el diferencial de tasa de paro. A lo que cabría añadir una serie de cuestiones de carácter puramente coyuntural como la alta morosidad de las administraciones públicas o las dificultades de financiación por las restricciones del crédito.

La estructura de la actividad económica y del tejido productivo incide en el tipo de empleo que se genera

Sin embargo, la evidencia empírica demuestra que hay relación, pero limitada. Esto es, las características económicas no son determinantes para explicar las rigideces y disfunciones del mercado laboral en España y, sobre todo, su diferencial en tasa de paro con otros países. No obstante, hay que subrayar que la **estructura de la actividad económica o la del tejido productivo sí tienen un impacto significativo en la productividad, la innovación y la competitividad del país y, por ello, en la capacidad y en el tipo de empleo que se genera** (formación, estabilidad, etc).

Nuestro capital humano presenta déficits y desajustes de cualificación

Entre las **causas que pueden influir en el especial impacto que la crisis ha tenido sobre el empleo en nuestro país** podemos mencionar las **directamente relacionadas con el capital humano**, como son las relativas a la incompleta integración de la política de recursos humanos en el núcleo de la estrategia de las empresas, ocasionando una gestión dual de las plantillas, la ausencia de ajuste entre la cualificación demandada por las empresas y la que ofrecen los trabajadores, la polarización de la población entre quienes tienen nivel universitario y los que apenas terminan la educación obligatoria, la ausencia de una adecuada orientación formativa y profesional, la existencia de asignaturas pendientes en el sistema educativo -idiomas y TICs-, la carencia de una cultura del aprendizaje permanente, la falta de iniciativa emprendedora o el envejecimiento de la población.

Prioridad de las políticas pasivas frente a las políticas activas e insuficiente conexión entre ellas

También cabe citar una serie de **aspectos vinculados con las políticas de empleo** relativos a la prioridad de las políticas pasivas frente a las políticas activas y la insuficiente conexión entre ellas, las políticas de empleo centradas en el desempleado sin atender a las necesidades de las empresas, la falta de soluciones específicas y concretas para cada empresa o desempleado, la escasa aplicación de técnicas y criterios de gestión empresarial a la operativa de los servicios públicos y políticas de empleo, los insuficientes niveles de intermediación por parte de los servicios públicos de empleo, los obstáculos para que la intermediación privada sea efectiva y la insuficiencia de flujos de información adecuados sobre puestos de trabajo vacantes.

Finalmente cabe señalar que las características básicas del empleo que se crea y la dimensión, peculiaridades y oscilaciones de la tasa de desempleo que se produce en España, dependen en gran medida de las características **estructurales de nuestro sistema laboral** y los programas y medidas tradicionalmente considerados como políticas de empleo no han conseguido paliarlos.

El sistema laboral español sigue siendo aún demasiado rígido, limitativo y en exceso burocrático

Un elemento esencial de la política de empleo es en realidad el **desarrollo de un sistema de relaciones laborales ágil, flexible** y con capacidad de adaptación a los cambios. Sin embargo, el sistema de relaciones laborales en España presenta importantes rigideces lo que determina que nuestro mercado laboral se encuentre entre los más ineficientes. A ello hay que añadir la inseguridad jurídica ante las múltiples reformas y cambios normativos, un marco normativo más exigente para las empresas grandes, la baja capacidad de adaptación a los cambios del mercado en las empresas españolas, las medidas de flexibilidad interna siguen sin ser suficientemente significativas como alternativa a la flexibilidad externa, la dualidad del mercado laboral por los elevados costes de despido de los contratos indefinidos, la excesiva judicialización e inseguridad jurídica aparejada a los procedimientos de despido colectivo, el maremágnum de bonificaciones que desorienta más que facilita la contratación, la clasificación profesional que no siempre facilita la movilidad funcional, la falta de una suficiente adaptación de la negociación colectiva a las necesidades de las empresas, pese a los cambios introducidos por la Reforma Laboral de 2012, o la fuerte imposición del factor trabajo.

Analizar las características del mercado de trabajo, como se pretende en este documento, identificando sus disfunciones, puede ser un **buen ejercicio para proponer soluciones** que se puedan poner en marcha inmediatamente, sin esperar a otra situación económica negativa.

2. INTRODUCCIÓN.

La Subcomisión de Empleo de CEOE acordó elaborar un documento en el que se identificasen las posibles **singularidades de nuestro mercado laboral** que determinan que nos enfrentemos a una tasa de paro muy superior a la de los países de nuestro entorno.

Con tal fin se ha desarrollado este documento, aprobado por la Comisión de Diálogo Social, Empleo y Formación, que parte de la realidad de que España es el país de la Unión Europea en el que **el empleo es más vulnerable al ciclo económico**. Así, en situaciones similares de PIB, en ciclos expansivos se crea más empleo que en otros países pero también se destruye más empleo en épocas de recesión.

De hecho, de motor europeo en creación de empleo durante los casi 14 años de bonanza, en los que en España se **generaron 7 millones de nuevos puestos de trabajo**, se ha pasado a que **el desempleo haya sobrepasado la cota de los 6 millones de parados**, disparando una tasa de desempleo, que había costado reducir a cifras en torno al 8%, hasta niveles que todavía superan el 23% y duplican la media europea.

La **finalidad** que persigue este documento es **profundizar en aquellas singularidades**, de carácter coyuntural o estructural, **del mercado de trabajo en España que determinan este comportamiento diferencial**; abordando tanto los aspectos económicos y los relacionados con el capital humano, como las políticas de empleo o las relaciones laborales, que pueden aproximarnos a las razones que determinan esa especialidad del mercado laboral español.

Partiendo del conocimiento de la realidad es posible actuar sobre ella. Por ello se pretende que este documento sirva de diagnóstico y **punto de partida para la formulación de propuestas** que permitan acercarnos a la situación de otros países, en donde la incidencia del ciclo económico sobre el empleo es claramente menor.

3. LOS ASPECTOS ECONÓMICOS.

Las causas de la disfunción del mercado laboral en España son múltiples y obedecen tanto a criterios regulatorios propios de nuestras relaciones laborales, como a la falta de ajuste entre la cualificación demandada y la que ofrecen las personas desempleadas, tal y como se explica en los siguientes apartados de este documento.

Desde un **punto de vista económico**, la estructura sectorial de nuestro país, con un mayor sesgo hacia los sectores intensivos en mano de obra, el tejido productivo dominado por pequeñas empresas o incluso una base exportadora reducida podrían explicar la sobrerreacción del empleo o desempleo al ciclo económico o el diferencial de tasa de paro. Sin embargo, la evidencia empírica demuestra que hay relación, pero limitada. Esto es, las características económicas no son determinantes para explicar las rigideces y disfunciones del mercado laboral en España y, sobre todo, su diferencial en tasa de paro con otros países. No obstante, hay que subrayar que la **estructura de la actividad económica o la del tejido productivo sí tienen un impacto significativo en la productividad, la innovación y la competitividad del país y, por ello, en la capacidad y en el tipo de empleo que se genera** (formación, estabilidad, etc).

A continuación se analizan los **aspectos de carácter estructural** con impacto en el empleo y aquéllos **de carácter coyuntural** que han venido a determinar que la caída del empleo haya sido más acusada en España en la última crisis.

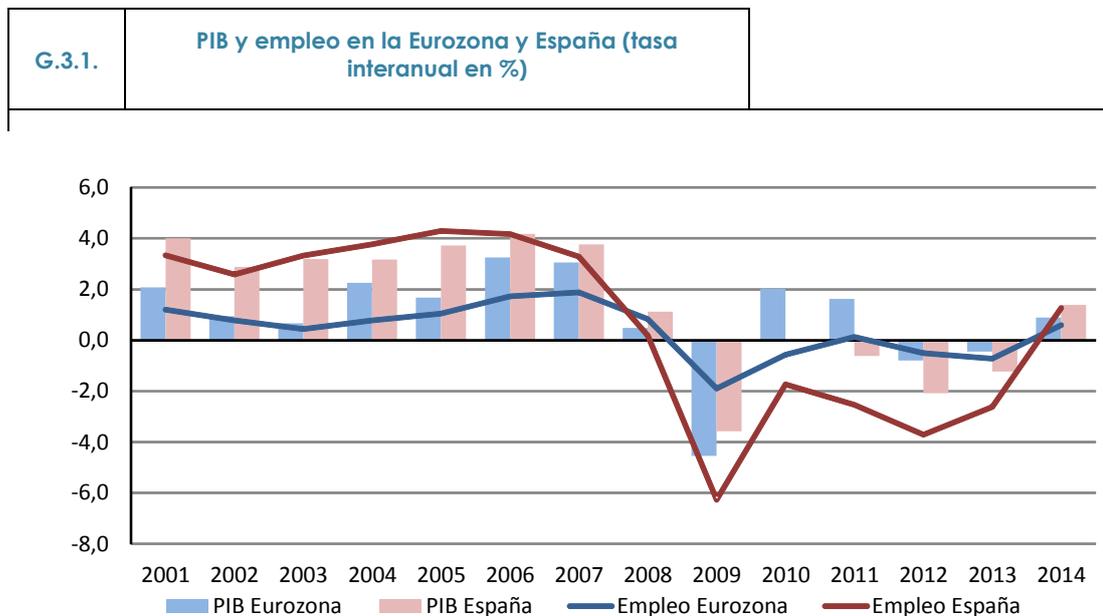
3.1. De carácter estructural.

- **Disfunciones entre el empleo y el ciclo económico.**

Una de las características del mercado de trabajo de nuestro país es que **el desempleo aumenta más que proporcionalmente en ciclos económicos recesivos y tiene una notable rigidez a la baja en épocas de expansión económica**. Además, el ajuste en el mercado de trabajo se produce vía cantidades en lugar de vía precios, lo que da lugar a una destrucción de empleo más intensa que en otros países de nuestro entorno. Sin embargo, también hay que destacar que la salida de la crisis en España, aunque ha sido más tardía que en la Eurozona, está siendo más dinámica en esta etapa de recuperación, con lo que se ha generado un fuerte impulso en la creación de empleo. Una de las razones de este comportamiento de la ocupación puede explicarse por la Reforma Laboral de 2012, que ha introducido ciertas dosis de flexibilidad, si bien es pronto para cuantificar sus efectos positivos en la ocupación.

La singularidad del mercado laboral español se pone todavía más de manifiesto cuando se compara con otras áreas económicas del mundo, incluso con Europa. En relación a la Eurozona, la destrucción de empleo derivada de la crisis económica ha elevado los niveles de parados en casi todos los países europeos, salvo casos como Alemania. Sin embargo, en España las cifras de parados han aumentado de forma especialmente acusada, alcanzando máximos históricos. Mientras en la Eurozona el número de desempleados aumentó algo más de un 60% entre 2007 y 2013 -año en el que la cifra de parados alcanzó un máximo con más de 19 millones desempleados-, en nuestro país, el desempleo creció más de un 225% en el mismo periodo, superando los 6 millones en 2013. Así, en 2014, los parados españoles suponían un 30% del total de parados de la Eurozona, el doble aproximadamente que en el año 2007. En consecuencia, la tasa de paro de España ha sido continuamente superior a la europea y sólo en los años 2005-2007 y tras más de 10 años de expansión económica, se pudo ver una tasa de paro española similar a la media europea. De hecho, **la tasa de paro española continúa siendo en 2015 la segunda más alta de la UE, sólo por detrás de Grecia.**

Además, **el porcentaje de parados de larga duración** -parados que llevan en esta situación más de un año- **muestra una mayor variabilidad en España que en Europa.** Así, se redujo notablemente en el periodo de bonanza, situándose en el entorno del 20% en 2008, la mitad que en la Eurozona. Sin embargo, la crisis económica ha provocado un crecimiento exponencial de este porcentaje en España, volviendo de nuevo a superar el 50%, cifra similar a la que registra también la Eurozona.



Fuente: Eurostat

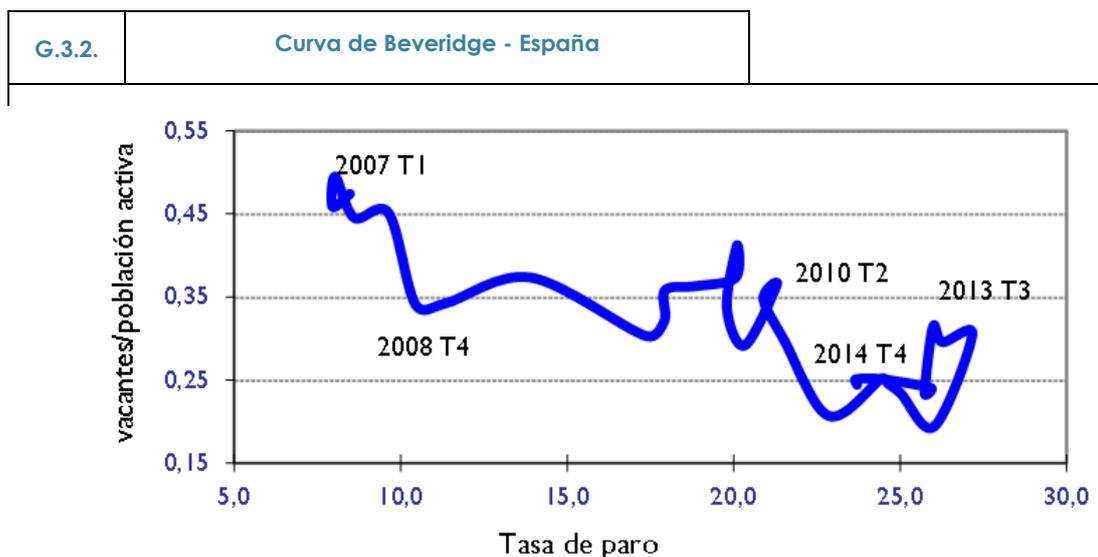
Por el contrario, la tasa de empleo (15-64 años) es significativamente más baja en España que en otros países europeos. Además, también padece una fuerte variabilidad en función del ciclo económico, mientras que en otros países es mucho menos volátil. De hecho, es algo que se ha comprobado con la última crisis económica en España, que ha causado una fuerte destrucción de empleo, en términos de personas, en comparación con otros países europeos, donde la caída del número de ocupados ha sido sensiblemente menor.

Otra de las características del mercado laboral en España es la elevada **tasa de temporalidad**, que, hasta la crisis económica, ha sido el doble que en la Eurozona (30% en España y el 15% en la Eurozona). Durante el periodo de recesión la destrucción de empleo en España ha sido más elevada en los asalariados con contrato temporal que en los indefinidos y en consecuencia, la tasa de temporalidad española se ha reducido hasta niveles por debajo del 25%, que aun así superan la cifra de la Eurozona (se mantiene en torno al 15%). Asimismo, el empleo a tiempo parcial está menos desarrollado que en Europa, aunque hay que destacar que en ambos casos se ha producido un gran auge en las últimas décadas. En la Eurozona, la **tasa de parcialidad**¹ ha pasado del entorno del 15% a finales de los años noventa a superar el 22% en 2014, mientras que en España ha pasado de representar un 6% del total de los ocupados en 1992 a casi un 16% en 2014.

Por último, cabe señalar **los elevados niveles de desempleo juvenil** (por encima del 50% a comienzo de 2015), cuyo rasgo más señalado es que es persistente en el tiempo y no tiene parangón en ningún país de la Unión Europea, incluso de la OCDE. Además, la crisis ha puesto de manifiesto que los jóvenes son un colectivo que sufre con mayor intensidad sus efectos negativos.

Del conjunto de características anteriormente señaladas se puede deducir que el mercado laboral español no funciona de manera eficiente. Una herramienta que indica los desajustes del mercado laboral es la curva de Beveridge, que relaciona la tasa de paro y los puestos de trabajo que quedan por cubrir en las empresas en relación con la población activa -vacantes-. Así, se puede entender que a lo largo del ciclo económico se produzcan movimientos a lo largo de la curva que serán ascendentes en épocas de expansión -menos tasa de paro y más vacantes- y descendentes en recesión. Del mismo modo, movimientos de la curva hacia afuera, es decir, una mayor tasa de paro por tasa de vacantes, indica que ha empeorado el emparejamiento entre oferentes y puestos de trabajo disponibles, lo cual puede ser una señal de que el componente estructural del paro ha aumentado.

¹ Porcentaje de ocupados que cuenta con un trabajo a tiempo parcial.



Fuente: INE, ECL y Servicio de Estudios CEOE

En España, la **Curva de Beveridge** muestra que durante el periodo de la crisis económica y pese al gran aumento de la tasa de paro, la tasa de vacantes permaneció estable en el entorno del 0,35% y sólo comenzó a reducirse a partir de 2012, cuando se consolida el periodo de moderación salarial. Por lo tanto, el funcionamiento del mercado laboral ha sido desfavorable debido al peor ajuste entre vacantes y demandantes durante la crisis económica. Sólo ha habido una flexión a la baja cuando el precio del factor trabajo comenzó a ajustarse. Es preciso recordar que cuando la crisis económica comenzó, los costes laborales continuaron creciendo intensamente, reaccionando con retraso ante el escenario de recesión. Así, en un contexto de deterioro del PIB, ante la imposibilidad de llevar a cabo un ajuste vía precios, por la rigidez de los incrementos salariales, el ajuste se realizó vía cantidades, es decir, con una fuerte destrucción de empleo.

- **Estructura productiva con reducido peso de sectores de alto valor añadido.**

La mayor reacción del empleo ante variaciones en el PIB en España frente a otros países, puede explicarse, en parte, por ciertas **diferencias en la estructura productiva**. Aunque en la última crisis los resultados no son demasiados concluyentes.

En primer lugar, **hay una relación entre la mayor variación del empleo, medido en horas, y la intensidad del factor trabajo**, medida como el número de horas de trabajo para producir un VAB -valor añadido bruto- de 1 millón de euros -a mayor número de horas necesarias más intensivo en trabajo es el sector-. Así, entre los años 2008 y 2013, la variación del empleo -en la mayoría de los casos pérdida de empleo- ha sido proporcionalmente mayor en aquellos sectores más intensivos en empleo.

Comparando la estructura productiva española con la de otros países -Francia, Alemania e Italia- se observa que **la economía española es en general más intensiva en empleo**. En el promedio de los años 2008 a 2012 se necesitaban 33,9 miles de horas para generar un VAB de 1 millón de euros en España, frente a las 30,5 miles de horas necesarias en Italia, a las 24,5 miles de horas en Alemania o a las 22,3 miles de horas en Francia. Las diferencias entre las estructuras productivas existentes entre los diferentes países, aunque siendo reseñables en algunos casos, como el mayor peso de la construcción en España, de la industria en Alemania, o el mayor desarrollo de los servicios en Francia, sólo explican en parte la mayor variabilidad del empleo en España.

T.3.1.	Distribución VAB y del empleo -horas- por sectores. Promedio de los años 2008 a 2012							
	Estructura del empleo. Distribución en %				Estructura del VAB. Distribución en %			
	España	Francia	Alemania	Italia	España	Francia	Alemania	Italia
Agricultura	4,5	4,1	2,0	5,6	2,5	1,7	0,8	2,1
Industria	13,9	11,9	19,9	18,1	17,3	13,8	25,5	18,8
Construcción	9,6	7,9	6,8	8,2	8,9	6,2	4,3	5,7
Servicios	72,0	76,1	71,3	68,2	71,4	78,3	69,4	73,4
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de información de Eurostat

Las mayores pérdidas de empleo en España durante los años 2008 y 2013 se han dado en el sector de la construcción, y en algunas ramas industriales. El sector de la construcción en España presenta una intensidad en empleo algo superior a la media de la economía, 36,3 miles de horas para generar un millón de euros de VAB, pero es proporcionalmente menos intensivo en empleo (1,1 veces la media de la economía) que en los otros países analizados (1,3 veces en Francia, 1,6 veces en Alemania y 1,4 veces en Italia). Incluso es menos intensivo en empleo que el sector de la construcción de Alemania (38,9 millones de horas para 1 millón de euros de VAB) y de Italia (43,3 millones de horas) debido en buena parte al peso de la obra civil en nuestro país.

Por tanto, **el acusado ajuste del empleo en el sector de la construcción en España se ha debido al tamaño sobredimensionado del mismo en etapas anteriores y la fuerte corrección que se ha producido con la crisis**, pero no se explica porque el sector presente unas características de elevada intensidad en empleo, ya que está muy próximo a la media de la economía, y es menos intensivo en empleo que dicho sector en otros países de nuestro entorno.

Considerando como sectores intensivos en mano de obra a aquellos que lo son en la mayoría de los países analizados, se tiene que **España es el país que concentra un mayor porcentaje de empleo en estos sectores más intensivos en empleo**, en concreto el 84,6% de las horas trabajadas, porcentaje algo superior al de Italia (83,4%) y Francia (82,5%), mientras que en Alemania sólo incluye al 77,4% del empleo. Sin embargo, la tasa de paro aumentó 16 puntos en el periodo de crisis hasta el 24% de media en 2014, mientras que en Francia lo hizo sólo dos puntos, hasta el 10%, y en Italia 5 puntos, hasta el 12,7%. Alemania es un caso aparte, dado que su tasa de paro se ha reducido hasta el 5% en 2014.

Se puede concluir que **sí se produce una cierta influencia de la estructura productiva en la mayor reacción del empleo en España a variaciones en la producción**. En España hay una mayor proporción de empleo en sectores intensivos en mano de obra que en los otros países con los que se ha comparado, y además también se ha determinado que dentro de España las variaciones del empleo son proporcionalmente mayores en los sectores más intensivos en mano de obra. No obstante, **también se ha comprobado que estos efectos son moderados y sólo explican una parte de la sobrereacción del empleo**.

- **Tejido productivo dominado por pequeñas empresas, con menor resistencia ante circunstancias económicas adversas.**

Aunque el peso de las PYME en el total de las empresas es muy elevado tanto en la UE como en España, cuando entramos en un mayor detalle encontramos algunas diferencias significativas. Así, observamos que **España tiene un mayor porcentaje de micro y pequeñas empresas y un menor porcentaje de empresas medianas y grandes que el promedio de la UE**. Además, si lo comparamos con la distribución en Alemania o Reino Unido las diferencias son mucho más notables. Así, en España sólo 1 de cada 1000 empresas es grande, mientras que en Alemania son 5 de cada 1000.

T.3.2.		Distribución de empresas según número de asalariados en porcentaje sobre el total. Año 2012				
	Año	Total	Micro 0-9	Pequeñas 10-49	Medianas 50-249	Grandes +250
Unión Europea (28 países)	2011	100,0	92,5	6,2	1,0	0,2
Alemania		100,0	82,3	14,7	2,5	0,5
España		100,0	94,5	4,8	0,6	0,1
Francia	2011	100,0	94,2	4,9	0,8	0,2
Italia		100,0	94,9	3,3	0,5	n.d.
Reino Unido		100,0	88,9	9,2	1,5	0,3

Fuente: Eurostat. Sin incluir empresas financieras o de seguros

T.3.3.

Distribución de ocupados según el tamaño de empresa en porcentaje sobre el total. Año 2012

		Total	Micro 0-9	Pequeñas 10-49	Medianas 50-249	Grandes +250
Unión Europea (28 países)	2011	100,0	21,4	18,0	18,5	42,1
Alemania		100,0	15,1	18,1	20,2	46,7
España		100,0	26,2	19,4	17,4	37,0
Francia	2011	100,0	27,1	16,5	14,9	41,5
Italia		100,0	29,3	10,5	16,5	n.d.
Reino Unido		100,0	19,1	16,1	15,8	49,1

Fuente: Eurostat. Sin incluir empresas financieras o de seguros

En España, **el 45% del empleo se concentra en empresas de reducida dimensión (micro y pequeñas) y en grandes empresas trabaja sólo el 37% de los empleados**, mientras que en la Unión Europea más del 42% de los ocupados trabaja en grandes empresas y en algunos países como Alemania o Reino Unido el porcentaje es mucho mayor.

Este mayor porcentaje de microempresas hace que nuestro tejido productivo sea más vulnerable y presente un menor potencial de crecimiento. Además, desde 2008, con la crisis, ha disminuido el tamaño medio de las empresas, con las consiguientes consecuencias negativas sobre su capacidad de autofinanciación, comercialización, productividad, capacidad de innovación e internacionalización. A **mayor tamaño las empresas** son más productivas, tienen mayor capacidad para innovar y para invertir y pueden orientarse a otros mercados, lo que las hace **más resistentes a los shocks negativos** y les confiere un mayor potencial de crecimiento y de generación de empleo. En este sentido, según la Encuesta Industrial de Empresas elaborada por el Instituto Nacional de Estadística (INE), en 2013 la productividad total de la industria manufacturera española fue de 53.623 euros por ocupado, mientras que la productividad en la microempresa (menos de 10 empleados) se situó en 27.099 euros, en el caso de las grandes corporaciones (250 o más asalariados) la media ascendió a 77.077 euros.

- **Base empresarial exportadora reducida.**

La estructura del tejido productivo también condiciona el tamaño de la base exportadora del país. **Las empresas necesitan un tamaño crítico para generar economías de escala y sinergias que les permitan internacionalizarse.** Las empresas industriales de 50 o más empleados son las más enfocadas a la exportación, con más de un 30% de su facturación destinada al exterior,

según los últimos datos del INE. En cambio, **la microempresa sólo destina el 6,9% de sus ventas a otros mercados**, mientras que en las sociedades pequeñas (de 10 a 49 miembros de plantilla) la exportación significa el 20% de la cifra de negocio.

Según los datos del ICEX, en el año 2014 se contabilizaron 147.731 exportadores. No obstante, el dato más relevante para analizar la base exportadora de España y su evolución es el de exportadores regulares -aquellos que han exportado el año de referencia y los tres anteriores-. **En 2014 el número de exportadores regulares fue de 45.842, cifra que ha aumentado considerablemente en los últimos años, desde los 37.253 exportadores regulares de 2011.** Además, los exportadores regulares con un volumen de exportación de más de 50.000 euros, 22.654 empresas, concentraron el 91,7% del total de las exportaciones, lo que nos indica que las exportaciones españolas se concentran en un número bastante limitado de empresas. Aunque este número de empresas exportadoras regulares ha aumentado considerablemente durante la crisis, es importante que continúe esta expansión de la base, que hace a las empresas más competitivas, tanto en los mercados exteriores como en el mercado interno, y, por lo tanto, mejora su capacidad para crecer y crear empleo.

- **Elevados índices de economía sumergida y falta de transparencia.**

Mientras Europa está intentando salir del terrible drama de la crisis económica, con su resultado más trágico que es el desempleo, existe un elemento que complica, aún más, si cabe, esta situación. Así, según el análisis de Schneider **la economía sumergida alcanzó en España a finales de 2013 un valor total estimado de 195.600 millones de euros**, ligeramente inferior al de 201.300 millones de euros contabilizado al cierre de 2012².

La situación de España se compara mal con la de otros países europeos. El último informe de Schneider señala que en países como Francia y Alemania la economía sumergida alcanza de media el 15-16% del PIB, mientras en Suecia y los países escandinavos se sitúa entre el 17,4 y el 18,5%. **Italia se sitúa en el 26,9% frente al 22,8% de España** y el 20,3% de la media de la OCDE³.

Estos datos colocan a **España, junto con Portugal, en el tercer puesto entre los países de Europa Occidental cuya economía sumergida equivale a un porcentaje mayor respecto al PIB.** Por volumen total de economía sumergida en euros, España sería el quinto país del ranking, por detrás de Alemania, Italia, Francia y el Reino Unido.

La economía sumergida tiene un gran tamaño en España, que supera a las de la mayoría de los países de Europa Occidental. Además, **el peso de la economía sumergida en España no ha cambiado sustancialmente respecto a los datos de 2008.**

² Jiménez Fernández, A y Martínez Pardo-del Valle, R, La economía sumergida en España, Documentos de trabajo, número 4, Foros de debate de la Fundación, Fundación de Estudios Financieros, Madrid, 2013.

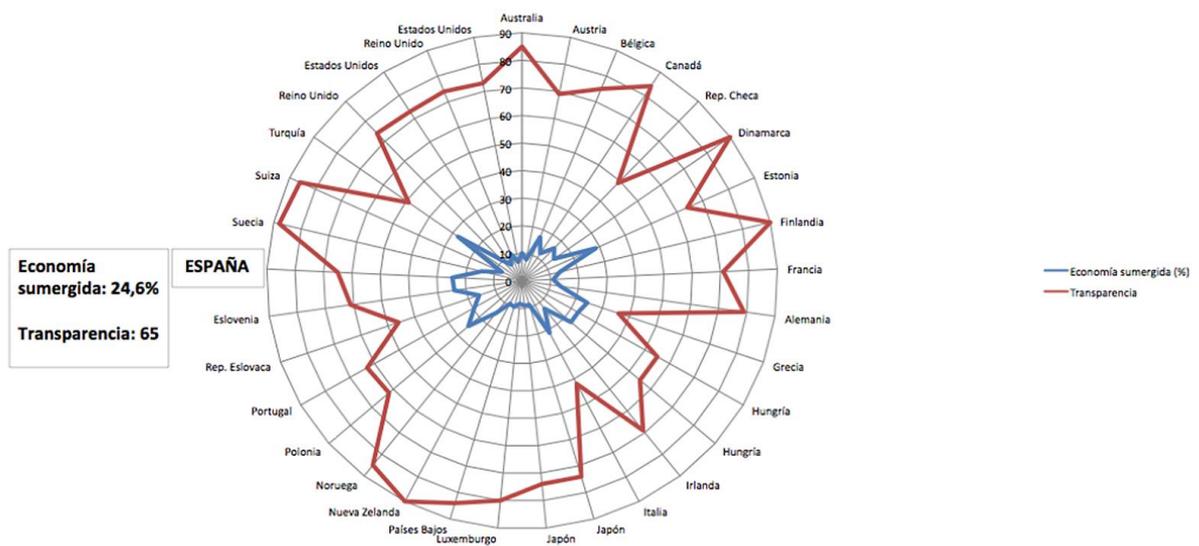
³ Schneider, F y Johannes Kepler, J, "The Shadow Economy in Europe, 2013", Informe AT Kearney/Visa, 2013.

El problema de la economía sumergida no es nuevo, ni en España, ni en los países de la Unión Europea, ya que siempre ha existido una preocupación por su existencia, falta de control, tamaño y evolución y **no cabe duda de los numerosos efectos negativos que tiene en la economía**, tanto desde un punto de vista macroeconómico, como microeconómico, y la incertidumbre que genera en los ciudadanos y en las empresas que sí cumplen con sus deberes laborales y de Seguridad Social.

Al margen de las razones de equidad que puedan existir, la existencia de esta economía sumergida **impide tener una imagen real de la verdadera situación de la economía**, cuyos efectos principales son la deformación de los principales datos generales, penalizar la capacidad recaudatoria, dificultar la consolidación fiscal y hacer más compleja la toma de decisiones de política económica⁴.

Además, **España tiene escasa tradición en transparencia**. De hecho, la primera Ley estatal al respecto se aprobó en diciembre de 2013. Según datos de la OCDE desde 2008, España ha empeorado diez puntos en la lista de países menos corruptos del mundo, su nivel de transparencia es de 65 y la economía sumergida se cifra en el 24,6%.

G.3.3.	Transparencia y economía sumergida
---------------	---



Fuente: OCDE (2011). El dato de economía sumergida de España es la proyección realizada para 2012. Técnicos del Ministerio de Hacienda (Gestha) y Universitat Rovira i Virgili

⁴International Labor Organization. (2013). Labour inspection and undeclared work in the EU (LAB/ADMIN Working Document No. 29). Geneva: Author.

- **Falta de unidad de mercado.**

La unidad de mercado debe ser un **eje prioritario para reactivar la economía y elevar la competitividad empresarial.**

El Mercado Único Europeo supone uno de los mayores logros del proceso europeo de integración y desempeña un papel fundamental en la creación de puestos de trabajo y en la generación de crecimiento económico.

Por ello no parece lógico que en un área geográfica como España, integrada comercial y económicamente en la Unión Europea -sin fronteras, sin barreras arancelarias y con libertad para la circulación de bienes y servicios-, se tomen decisiones internas que pueden desembocar en una ruptura del mercado español, lo cual **sólo genera desventajas competitivas.**

De hecho la existencia de normativas, a escala autonómica y local, reguladoras de la misma materia que, o bien son divergentes o contradictorias entre sí, o bien son más exigentes que la normativa nacional; la distinta interpretación o aplicación por las comunidades autónomas y las entidades locales de la misma normativa estatal o europea; la descoordinación administrativa; o el distinto régimen tributario para idénticas actividades en función del territorio donde se realicen **obliga a las empresas a cumplir criterios diferentes para ejercer la misma actividad en distintas regiones o municipios.**

Lo expuesto **segmenta los mercados, eleva los costes de transacción, dificulta la movilidad, impide extraer los frutos de un mercado amplio** y, en definitiva, **lastra el crecimiento económico y la creación de empleo.**

3.2. De carácter coyuntural.

- **Alta morosidad de las administraciones públicas.**

Durante los años de crisis, se fue generalizando el impago por parte de las Administraciones Públicas con sus proveedores, de forma que **se llegó a alcanzar varias decenas de miles de millones de euros adeudados y un retraso medio en el pago en los distintos sectores empresariales afectados de más de 250 días.** Fruto de esta situación, muchas empresas desaparecieron, con la consiguiente pérdida de empleo.

Esto llevó a que finalmente se fueran adoptando una serie de medidas que iban, desde medidas de carácter coyuntural, como los Fondos para la Financiación del Pago a Proveedores, los Fondos de Liquidez Autonómica (FLA) y las medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez de las Entidades Locales, a medidas de carácter estructural, como han sido la Ley

de Transparencia, la Ley de impulso a la facturación electrónica y creación de registro contable de facturas del sector público o la Ley Orgánica de control de la deuda comercial.

Como consecuencia de las medidas de apoyo económico adoptadas **se han desembolsado más de 42 mil millones de euros**, lo que ha supuesto una importante inyección de liquidez en el tejido empresarial y se ha evitado así, la desaparición de más puestos de trabajo.

Aunque la situación ha mejorado notablemente, **siguen existiendo problemas de atraso en los pagos de las Administraciones Públicas** que, con la puesta en marcha de las distintas iniciativas aprobadas recientemente, es de prever que en un espacio de tiempo no muy dilatado se podrá resolver satisfactoriamente.

- **Dificultades de financiación por las restricciones del crédito.**

La incorporación de la economía española a la Eurozona facilitó el acceso al crédito, y moderó las cargas financieras para el conjunto de la economía española. Ahora bien, unas condiciones monetarias excesivamente laxas favorecieron finalmente la aparición de desequilibrios tales como el déficit exterior, la inflación, un elevado nivel de endeudamiento de los hogares y de las empresas, así como un exceso de capacidad productiva.

Este patrón de crecimiento “desordenado” fruto de una importante expansión monetaria se convirtió en insostenible, puesto que no estuvo respaldado por un proceso previo de acumulación de los necesarios recursos económicos previos que pudieran sustentar la expansión de la actividad y del empleo en el medio y largo plazo. **Las tasas de ahorro generadas por la economía española fueron sustancialmente insuficientes para afrontar el elevado gasto de la inversión**, por lo que nuestras necesidades de fondos provenientes del exterior crecieron de forma significativa, haciendo más **vulnerable la posición financiera de la economía española a las tensiones que pudieran producirse en los mercados de capitales internacionales**.

La consecución de los potenciales riesgos que afectaban a estos desequilibrios, y de forma fundamental, el cambio en las condiciones de financiación, que se produjeron tras los acontecimientos de la crisis financiera internacional de 2007 y 2008, marcaron el inicio de una fase de atenuación de la actividad, que finalmente desembocó en una etapa de profunda recesión económica.

4. EL CAPITAL HUMANO.

En relación con el capital humano pueden enumerarse los siguientes aspectos que se dan en España, a tener en cuenta por su incidencia en el empleo:

- **Integración incompleta de la política de recursos humanos en el núcleo de la estrategia de la empresa.**

En el entorno económico actual la globalización, los rápidos cambios, la creciente complejidad de la economía, la interdependencia de los mercados y la fuerte competitividad entre las empresas, han puesto de manifiesto que **la gestión del capital humano reviste especial importancia** y de su eficacia depende, en gran medida, la consecución de los objetivos de las empresas que en él actúan.

La estructura organizativa puede ser imitable, pero lo que hace realmente que una organización sea diferente son las personas que en ella trabajan.

De esta forma, **los recursos humanos se muestran hoy como un factor determinante de la posición competitiva que alcanza la empresa**, en definitiva, se convierte en un elemento diferenciador. Pero este papel reforzado de los recursos humanos choca con frecuencia con una **política de recursos humanos que no se encuentra integrada en la estrategia de la empresa**, lo que impide que pueda coadyuvar a la consecución de los objetivos que persigue la misma.

- **Falta de ajuste entre la cualificación demandada por las empresas y la que ofrecen los trabajadores.**

En los últimos años, y desde muy distintos ámbitos, se viene reiterando que **en España existe un desajuste entre las cualificaciones adquiridas por la población** en el sistema de educación y formación y **las necesidades de competencias profesionales demandadas por el mercado de trabajo**.

También se señalan algunos de los rasgos que caracterizan negativamente al sistema de educación y de formación en España, como son la **incidencia del abandono escolar temprano** y, muy vinculada con ello, la relativa **debilidad de la afluencia a la formación profesional** en el ámbito educativo.

Se trata, en todo caso, de aspectos relacionados, entre cuyas consecuencias está una **peor posición relativa de España frente a la mayor parte de los países de la UE** en indicadores de incidencia del desajuste de cualificaciones.

A partir de este diagnóstico **se han venido adoptando en España distintos instrumentos y políticas dirigidos a mejorar y adecuar la oferta de formación, en contenidos y calidad, a las necesidades productivas**, como el desarrollo del Sistema Nacional de las Cualificaciones Profesionales o el establecimiento de las bases para la Formación Profesional dual, o en el ámbito de la Universidad, en la que la reforma realizada en el marco del proceso de Bolonia pretende asimismo acercar la formación a las demandas productivas, reforzando para ello las prácticas curriculares y extracurriculares.

No obstante lo anterior, **pervive el distanciamiento entre las políticas de formación y las necesidades del mercado**, que se materializa, entre otras cuestiones, en la ausencia de mecanismos permanentes y eficaces de identificación y detección temprana de las competencias profesionales que se necesitan en el tejido productivo y su rápida traslación a las ofertas educativas y formativas.

En términos generales, **no existe una relación fluida entre la educación y la empresa**, que permita reflejar en la educación la imagen real del empresario y el papel de la empresa en el desarrollo social del país.

- **La población se encuentra polarizada entre aquéllos que tienen nivel universitario y los que apenas terminan la educación obligatoria.**

Una de las características de la población española es la **polarización de su nivel educativo**. Así, España cuenta con un mayor porcentaje de población activa respecto a la media de la Unión Europea en los dos extremos: **estudios primarios o sin estudios y estudios superiores**. Pero la gran diferencia con la Eurozona reside en los estudios secundarios.

Ello comporta la existencia de un **déficit de niveles intermedios**, en particular de formación profesional, y un desequilibrio entre especialidades, que no encajan con las demandas del mercado laboral que se centran en perfiles técnicos. Esto tiene una clara repercusión en las tasas de paro y en especial del paro juvenil.

El **desajuste educativo entre oferta y demanda de trabajo ha aumentado en los últimos años de crisis económica** y se ha producido con mayor intensidad en los colectivos con menor nivel educativo, según el Banco de España. La causa no tiene sólo un componente cíclico, sino que existe un componente estructural que requiere un proceso de adaptación de las habilidades de los trabajadores desempleados a la demanda de trabajo, ya que ésta se concentra en niveles superiores de formación y en el sector servicios.

De hecho **España es líder de la Unión Europea en fracaso escolar**, con una tasa del 21,9% de jóvenes entre 18 y 24 años que han abandonado el sistema educativo, habiendo completado a lo sumo el primer ciclo de enseñanza secundaria. Sin embargo, ha mejorado en 1,7 puntos porcentuales nuestra tasa de abandono escolar en 2014, pues en 2013 el porcentaje era del

23,6%, y en casi nueve puntos porcentuales desde 2006. Con todo, **se encuentra aún muy lejos de la media del 11,1% de la Unión Europea** y del objetivo nacional fijado en el 15%, según información de Eurostat.

Las **consecuencias de una elevada tasa de abandono escolar prematuro son muy graves**, ya que supone una pérdida de oportunidades no sólo en términos de empleo para los jóvenes sino para acceder a la formación a lo largo de su vida laboral. Además, conlleva una disminución del potencial económico del país en su conjunto.

En el otro lado de la balanza, **España ha mantenido el porcentaje de aquellas personas entre 30 y 34 años que han finalizado con éxito los estudios superiores**, al registrar un 42,3% en 2014, al igual que un año antes. De esta forma **supera la media comunitaria del 37,9%** experimentada el año pasado, así como el objetivo de la UE para 2020 del 40%, pero no llega aún a su propio objetivo nacional del 44% para dentro de cinco años, según Eurostat.

- **Ausencia de una adecuada orientación formativa y profesional.**

La orientación escolar y profesional resulta insuficiente, para la correcta toma de decisiones de los estudiantes y sus familias, que les permita encauzar exitosamente sus trayectorias educativas y profesionales.

Dentro de esta necesaria orientación escolar existen en la actualidad claros **déficits en la detección temprana de necesidades educativas**, con programas de refuerzo educativo y una orientación encaminada a dar respuesta a las demandas formativas del mercado.

- **Asignaturas pendientes del sistema educativo: idiomas y TICs.**

Una de las grandes asignaturas pendientes del sistema educativo español es el **continuo fracaso de los alumnos a la hora de aprender un idioma extranjero**, implicando importantes carencias en competencias lingüísticas en idiomas extranjeros, con su incidencia en el acceso y permanencia en el empleo, así como en la movilidad laboral. La realidad muestra que, aunque comienzan a edades tempranas a estudiarlo en la enseñanza primaria, la mayoría no son capaces de mantener una mínima conversación en este idioma al terminar sus estudios.

Existe, por tanto, un fracaso del sistema de enseñanza de lenguas extranjeras, que ha consistido durante años en unas asignaturas totalmente teóricas, con falta de impartición de las materias por parte de profesorado nativo o totalmente bilingüe y sin un tratamiento práctico de la lengua como mecanismo de comunicación.

Por otro lado, todavía **son insuficientes los métodos de enseñanza innovadores y el uso de las tecnologías de la Información y la comunicación (TIC) en las aulas**. Es necesario actualizar, impulsar e integrar las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en un sistema de enseñanza, acorde a la sociedad del siglo XXI.

- **Ausencia de una cultura del aprendizaje permanente.**

En España aún se **está lejos de asumir la cultura de la formación permanente**, a lo largo de la vida, como una necesidad ante un entorno cambiante y como un activo para la promoción personal y la competitividad empresarial.

T.4.1.	Participación en educación permanente entre población de 25 a 64 años (año 2012)		
Finlandia	66,5	Irlanda	50,8
Dinamarca	66,3	Corea	50,1
Suecia	65,9	Rep. Checa	49,6
Noruega	64,3	Bélgica ⁽²⁾	48,9
Países Bajos	64,2	Austria	48,4
EE.UU.	59,3	ESPAÑA	46,5
Canadá	58,3	Japón	41,9
Reino Unido ⁽¹⁾	56,0	Francia	35,7
Australia	55,5	Polonia	35,4
Alemania	53,0	Eslovaquia	33,2
Estonia	52,7	Italia	24,9
Media OCDE	51,2	Fed. Rusa ⁽³⁾	19,6

(1) Sin País de Gales. (2) Sólo Flandes. (3) Sin Moscú.

Fuente: OCDE

La propia OCDE destaca la **importancia de la educación permanente de los adultos a la hora de mantener conocimientos y adquirir otros nuevos** para adaptarse a los cambios que exige una economía global, al tiempo que contribuye al logro de importantes objetivos no económicos como el desarrollo personal, la participación en la sociedad civil y la inclusión social. Según sus últimos datos, **en 2012 aproximadamente la mitad de los adultos entre 25 y 64 años habían participado en algunas medidas de educación permanente**, de carácter formal o informal.

En España existe un 46,5% de participación en educación permanente, no demasiado alejado de la media, pero sí a mucha distancia de los países líderes en educación permanente. Los países en los que hay una mayor implicación de los adultos en el aprendizaje a lo largo de toda la vida son Finlandia, Dinamarca y Suecia, todos con cifras en el entorno del 66%.

- **Falta de iniciativa emprendedora.**

La importancia de la economía financiera en una sociedad del bienestar como la española y del **papel que realizan las empresas en el desarrollo social** del país, como generadoras de progreso económico y empleo, no se da suficientemente a conocer.

Tampoco la **promoción del espíritu emprendedor** y de todos aquellos valores y competencias asociados a éste se encuentran tratados de forma transversal a lo largo de todo el sistema educativo, con la finalidad de contar con ciudadanos emprendedores que generen en el futuro un impacto social y económico en el país.

En definitiva, **no se favorece adecuadamente la cultura emprendedora** a través de medidas que impulsen desde edades tempranas el desarrollo de cualidades propias de un emprendedor, entre ellas: capacidad, creatividad, liderazgo, autoconfianza, automotivación, negociación, toma de decisiones; así como la adquisición de aquellos conocimientos y capacidades propias para desarrollar un proyecto empresarial.

- **Envejecimiento de la población.**

Entre los años 2002 y 2014 la población entre 16 y 30 años se redujo en 2,1 millones de personas, mientras que la población mayor de 35 años aumentó en 5,9 millones. Este envejecimiento de la población se ha trasladado también a la población activa, condicionado por la propia dinámica poblacional y por factores asociados a la crisis económica, como la prolongación de la etapa formativa entre los jóvenes o la salida más prematura del mercado laboral de la población activa entre los mayores de 60 años, fundamentalmente entre los varones.

La capacidad de crecimiento económico que se deriva del factor trabajo depende de dos variables: el aumento de la productividad y el crecimiento de la población activa. En un escenario de envejecimiento hay claras relaciones con la situación sociolaboral del grupo de 45 a 64 años, en varios aspectos relevantes, relacionados con la participación en el mercado de trabajo de este grupo.

El primero es el relativo a la edad de **salida definitiva de la ocupación**. El cambio demográfico, cuyo efecto fundamental es el descenso de la natalidad, con todos los efectos que ello supone, es de hecho uno de los principales argumentos esgrimidos tanto para alargar la edad legal de jubilación a efectos del sistema de pensiones como para impulsar políticas de fomento de la prolongación de la vida laboral más allá de la edad ordinaria de jubilación, así como las medidas e instrumentos para frenar la excesiva frecuencia de retiros anticipados en circunstancias de crisis. Pero si las personas de 45 a 64 años y, sobre todo, en el grupo de 55 a

64, muestran problemas estructurales de retorno a la ocupación tras episodios de paro o de inactividad, la edad ordinaria de retiro se traduce en un periodo más prolongado de paro.

El segundo tiene que ver con la **repercusión del envejecimiento en las vías e instrumentos por los cuales la sociedad organiza la atención y los cuidados al grupo más longevo**, fuertemente dependiente. En la medida en que la organización social hace recaer sobre las familias -y en especial sobre las mujeres- la mayor parte de la atención a estos grupos, se reduce la capacidad de participación laboral de las personas de 45 a 64 años. Aspecto éste que se ha visto agravado por la crisis y las consecuencias presupuestarias en las administraciones y su incidencia en el desarrollo del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Un Sistema que, pudiendo haber dado lugar a la creación de empleo, se ha visto frenado por la insuficiencia de los recursos públicos destinados a la dependencia, y por la falta de inversión en el desarrollo de la red de servicios y la opción de algunas administraciones autonómicas de conceder mayoritariamente prestaciones de tipo económico para el cuidado en el entorno familiar.

El tercer elemento está relacionado con la **menor productividad relativa del grupo**, puesto que combina un nivel formativo medio algo más bajo que las generaciones más jóvenes con otras tres circunstancias: mayor presencia de los ocupados en actividades y ocupaciones más vulnerables a la irrupción del cambio tecnológico, en especial las NTIC, y a los efectos de la fuerte competencia internacional; menor formación continua; y, tras siete años de crisis, una fuerte asociación del desempleo en estas edades con la destrucción de empleo en algunas de las ramas de actividad donde se ha concentrado el desplome.

5. LAS POLÍTICAS DE EMPLEO.

Las elevadas cifras de paro y las dificultades para crear empleo han sido los principales retos de las políticas de empleo durante la crisis, dando lugar a una **proliferación de medidas en distintos ámbitos**, tanto europeos como nacionales, **cuyo objetivo último era la creación de empleo**. Sin embargo, siete años después del inicio de la crisis, los efectos más graves de la misma se siguen manifestando en los mercados de trabajo. Ello puede traer su causa en los siguientes aspectos:

- **Prioridad de las políticas pasivas frente a las políticas activas.**

Es necesario pasar de un esquema inicial centrado básicamente en políticas pasivas (pago de prestaciones y/o ayudas a quien está en situación de paro) y actividades burocráticas (contabilización de contratos y parados), a **implantar progresivamente políticas activas que permitan mejorar las posibilidades de encontrar empleo**.

En España se constata que **la implantación de las políticas activas no se ha producido con suficiente nivel de análisis y planificación previa**. De hecho, ha tenido lugar, sobre todo, de manera reactiva, focalizándose en las situaciones de desempleo muy prolongadas y/o muy difíciles.

A esta realidad hay que sumar los supuestos en los que las personas que reciben la prestación de desempleo agotan su percepción antes de iniciar la búsqueda de trabajo, la ausencia de un seguimiento real de la búsqueda activa, la insuficiencia de las medidas de control, así como la ausencia de programas de ayuda a la movilidad, entre otros.

El planteamiento de una **perspectiva más preventiva**, que pretende actuar de manera más temprana y más personalizada sobre los desempleados para evitar el paro de larga duración, o que se dirige a los trabajadores, para aumentar su empleabilidad, y prevenir el desempleo, **ha costado desarrollarse y tiene todavía márgenes de mejora**.

No se ha avanzado suficientemente en una mayor presencia de las políticas activas de empleo que, por un lado, refuercen la empleabilidad y, por otro, la inversión en el desarrollo de capacidades que impulsen aumentos sustantivos de la productividad, frente a las medidas pasivas de prestación económica.

- **Insuficiente conexión entre políticas activas y pasivas.**

La evolución de políticas pasivas a activas, también tiene pendiente una **mejor interconexión** entre ambas. Se trata del viejo debate de si pagar el desempleo o pagar el empleo, cuestión

vigente que indica la **necesidad de seguir impulsando medidas que combinen protección y activación**, como las que se han ido incorporando en los compromisos de actividad, la renta activa de inserción o la bonificación a la contratación de perceptores de prestación.

Pero continúa existiendo un desequilibrio y una **insuficiente conexión entre políticas activas y pasivas de empleo**, que hace que el principal problema de los Servicios Públicos de Empleo sea determinar cuál es la disponibilidad real para trabajar de los inscritos en desempleo.

Y ello, por no hacer mención al **desajuste competencial** existente entre unas políticas activas que se encuentran trasferidas a las Comunidades Autónomas frente a unas políticas pasivas que son competencia del Estado, a través del Servicio Público de Empleo Estatal -SEPE-.

La doble dependencia de políticas pasivas y activas de la Administración General del Estado o de las Administraciones Autonómicas respectivamente, muchas veces con objetivos diferentes, ha profundizado en la desvinculación entre ambos tipos de actuaciones, además de producir diferentes problemas de tipo organizativo.

- **Políticas de empleo centradas en el desempleado sin atender a las necesidades de las empresas.**

El carácter reactivo y centrado, sobre todo, en el desempleado de las políticas de empleo en España ha supuesto **olvidar una posición más preventiva y un enfoque integral que contemple también la atención a las empresas** y la activación del mercado laboral.

Además, las políticas dirigidas a la empresa se han centrado básicamente en un **programa de incentivos a la contratación** de excesiva complejidad y de impacto limitado.

Muestras de la limitada atención que prestan las políticas y servicios de empleo al conocimiento y satisfacción de las necesidades y de las dinámicas de las empresas son, por ejemplo, la **escasísima utilización por parte de éstas de los servicios públicos de intermediación**, la práctica inexistencia de unidades dirigidas específicamente al empresariado o a la captación de ofertas o la escasa relevancia de los observatorios de necesidades del sistema productivo.

- **Falta de soluciones específicas y concretas para cada empresa o desempleado.**

Uno de los elementos que ha lastrado la efectividad de las políticas activas en España ha sido la **estandarización**: pretender dar los mismos servicios en todas partes y a todos los destinatarios.

La realidad indica que **cada empresa y cada desempleado requiere soluciones específicas y concretas**. Pero lo cierto es que pese a que esta individualización es la idea central que preside la orientación a los desempleados, sin embargo, a la hora de abordar una orientación individualizada se opta por soluciones estandarizadas por parte de los Servicios Públicos de Empleo.

- **Escasa aplicación de técnicas y criterios de gestión empresarial, rigurosos y eficientes, a la operativa de los servicios públicos y políticas de empleo.**

Aunque se va imponiendo poco a poco la **fijación de objetivos, indicadores y otras herramientas de gestión propias de la empresa privada**, aún se mantienen hábitos y pautas que lastran la gestión de los servicios públicos de empleo.

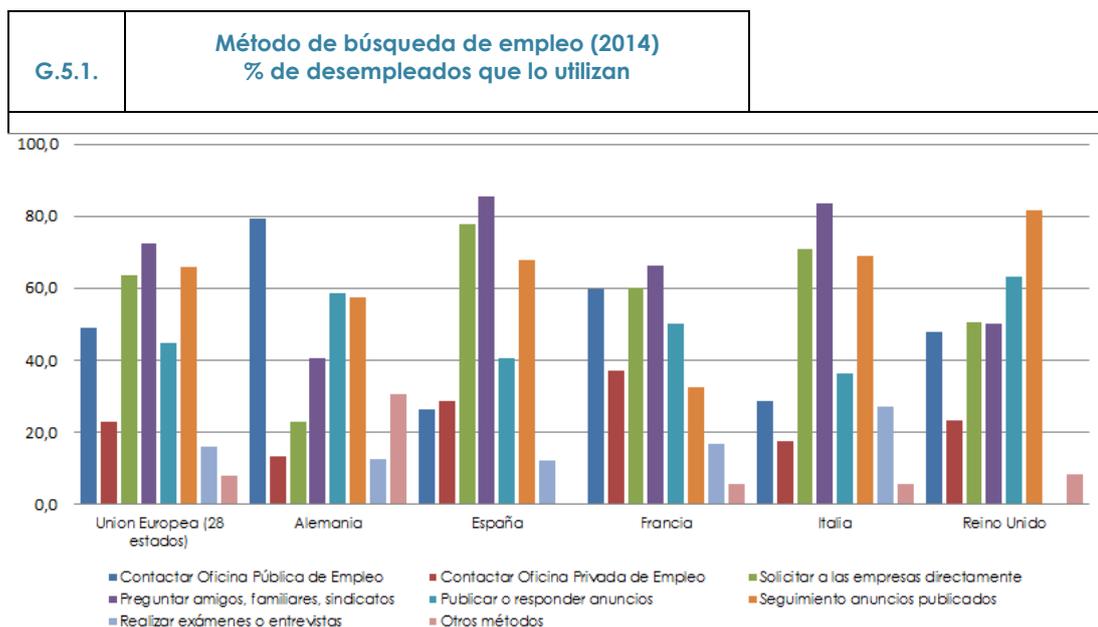
De un lado, existe una **amplia variedad de programas**, con costes muy distintos, y en los que se cuenta con una **información escasa sobre sus resultados**, calidad e impacto en la mejora de la empleabilidad. Sin esta información, resulta muy complejo tomar decisiones políticas sobre las medidas prioritarias o los programas que deben promoverse.

De otro lado, la **orientación de los servicios públicos a la satisfacción de sus usuarios**, empresas y trabajadores, la implantación de mecanismos de calidad y mejora continua, la mejor promoción y accesibilidad de los servicios o su modernización, siguen siendo puntos débiles en la gestión de los servicios y políticas de empleo.

- **Escasos niveles de intermediación por parte de los Servicios Públicos de Empleo.**

Uno de los problemas que existe en Europa y más acusado en la economía española es la **escasa presencia de los servicios públicos de empleo en el ámbito de la intermediación laboral**, con un descenso de la confianza de los desempleados como método de búsqueda de empleo efectivo.

Según datos de Eurostat, **España junto con Italia se caracterizan por que sus desempleados utilizan en menor medida los servicios públicos de empleo** (por debajo del 30%) para buscar un trabajo, mientras que la media europea está cerca del 50%, destacando Alemania, en donde este recurso lo utilizan casi el 80% de los parados. En el caso concreto de nuestro país, el reclutamiento de trabajadores que lleva a cabo la propia empresa (78%) y la información que proporciona el entorno más inmediato son los métodos más recurrentes (85%).



Fuente: Eurostat

Según datos del SEPE, **en 2014 los servicios públicos de empleo gestionaron en torno al 15% del total de los puestos ofertados por las empresas**. Se produjeron más de 2,5 millones de envíos de trabajadores a ofertas gestionadas por dichos servicios públicos. Estas intermediaciones **resultaron en colocación en un 7,6 por 100 de las ocasiones**, es decir para 199.730 personas, ligeramente por debajo del 8,6 por 100, alcanzado el año anterior.

De esta forma, los escasos niveles de intermediación por parte de los Servicios Públicos de Empleo resultan poco eficaces para una adecuada asignación de los recursos humanos y para facilitar flujos de movilidad geográfica.

- Obstáculos para que la intermediación privada sea efectiva.**

La puesta en marcha del modelo de colaboración público-privada en la intermediación laboral **se está viendo obstaculizada por trabas administrativas**, al percibir desde el ámbito público a las agencias privadas como competidores en la intermediación.

Prueba de ello es que se exige a las agencias colocación para percibir una cuantía por inserción⁵ que inserten a los desempleados mediante contratos de al menos seis meses a tiempo completo, en un periodo de ocho meses; **exigencia que no existe en otros países** pues el objetivo final es la reducción del gasto público en prestaciones o subsidios por desempleo.

⁵ Las agencias de colocación recibirán cuantías que oscilan entre los 300 euros por la colocación de menores de 45 años que lleven de tres a seis meses en el paro y los 3.000 euros por encontrar empleo a mayores de 45 años que lleven más de dos años desempleados.

En términos prácticos, hasta este momento, el sector económico dedicado a los servicios para el empleo está muy **lejos del funcionamiento típico de un mercado de servicios** amparado por la libertad de empresa, la libre competencia y la libre elección de los usuarios.

En cuanto a los **servicios privados de orientación y asesoramiento laboral**, no pueden considerarse como tales los que operan en forma de entidades colaboradoras subvencionadas, y del asesoramiento para el emprendimiento y el empleo por cuenta propia, prácticamente restringido a entidades colaboradoras subvencionadas de todo tipo, sin presencia de las empresas especializadas a las que puedan acceder libremente los desempleados.

Este modelo dificulta una visión integral de los problemas de empleabilidad y, por tanto, impide una oferta de servicios suficientemente amplia y abierta para atender a los usuarios.

- **Insuficiencia de flujos de información adecuados sobre puestos de trabajo vacantes.**

El **Portal Único de Empleo y Autoempleo**, enmarcado en las medidas de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven, supone de partida un avance para disponer de información sobre los puestos de trabajo vacantes.

No obstante, con el fin de facilitar la movilidad laboral de los trabajadores es preciso **reforzar la virtualidad práctica de dicho portal** de forma que recoja todas las vacantes de puestos de trabajo existentes en España, proporcionando la información necesaria tanto para los trabajadores como para los empresarios de todo el territorio nacional.

6. LAS RELACIONES LABORALES.

Las características básicas del empleo que se crea y la dimensión, peculiaridades y oscilaciones de la tasa de desempleo que se produce en España, dependen en gran medida de las características **estructurales de nuestro sistema laboral** y los programas y medidas tradicionalmente considerados como políticas de empleo no han conseguido paliarlos.

Un elemento esencial de la política de empleo es en realidad el **desarrollo de un sistema de relaciones laborales ágil, flexible** y con capacidad de adaptación a los cambios. Sin embargo, el sistema de relaciones laborales en España presenta importantes rigideces.

- **El mercado laboral español se encuentra entre los más ineficientes, según el ranking del Foro económico mundial.**

El **Anuario sobre Competitividad Mundial 2014-2015**, publicado por el Foro Económico Mundial, recoge una clasificación de 12 pilares esenciales para medir la competitividad de una economía. Uno de ellos es el pilar relacionado con la **eficiencia y flexibilidad del mercado laboral**.

T.6.1. Eficiencia del mercado laboral (Ranking de un total de 144 países)			
1. Suiza	10. Qatar	30. Chipre	79. Polonia
2. Singapur	11. Estonia	35. Alemania	83. Portugal
3. Hong Kong	12. Dinamarca	43. Austria	90. Rumanía
4. EEUU	16. Luxemburgo	54. Malta	97. Eslovaquia
5. Reino Unido	17. Letonia	60. Bélgica	99. Eslovenia
6. Nueva Zelanda	18. Irlanda	61. Francia	100. ESPAÑA
7. Canadá	20. Suecia	62. Rep. Checa	106. Croacia
8. E. Árabes Unidos	21. Países Bajos	67. Bulgaria	118. Grecia
9. Ruanda	23. Finlandia	75. Hungría	136. Italia

Fuente: Foro Económico Mundial

Si se examina la situación de los países de la UE-28, en el contexto global de las 144 economías que se recogen en el Informe, se observa que **los mercados laborales europeos no se encuentran entre los más eficientes del mundo**.

Entre los diez primeros sólo aparece el Reino Unido en quinto lugar, por detrás de Suiza, Singapur, Hong Kong y Estados Unidos. **España se sitúa en el puesto 100**, lo que demuestra que a pesar de las reformas el mercado laboral está lejos aún de ser eficiente y flexible.

- **Marco jurídico rígido.**

El **Anuario sobre Competitividad Mundial 2015**, publicado por el Institute for Management Development (IMD) de Lausana, lleva a cabo un análisis en 61 países de los **efectos positivos o negativos que puede tener el marco regulatorio para la competitividad de las empresas**. En la clasificación internacional, elaborada a partir de una encuesta a directivos de empresas, destacan una serie de países -sobre todo asiáticos, algunos europeos y de América del Norte- por tener un marco legal muy favorable a la actividad de las empresas. Los puestos más destacados corresponden a Hong Kong y Singapur. Entre los diez primeros están Luxemburgo, Reino Unido y Suiza, en el ámbito de los países de la UE, así como los Emiratos Árabes Unidos y Nueva Zelanda.

En los últimos puestos de la clasificación figura **España**, que **ocupa el 43 de un total de sesenta y un países**, de manera que las empresas han de enfrentarse a todo tipo de regulaciones que restringen en lugar de alentar la competitividad.

T.6.2.		Clasificación de países según su marco regulatorio Ranking de 1 (más favorable a la competitividad) a 61 (menos favorable)	
1. Hong Kong	11. Dinamarca	21. Alemania	44. Japón
2. Singapur	12. Suecia	24. Polonia	46. Turquía
3. Canadá	13. Qatar	27. Estonia	47. Bulgaria
4. Malasia	14. Irlanda	28. Finlandia	49. Rusia
5. Luxemburgo	15. EEUU	31. Islandia	52. Austria
6. Emiratos Árabes	16. Noruega	35. Letonia	53. Hungría
7. Reino Unido	17. Países Bajos	37. Bélgica	55. Francia
8. Nueva Zelanda	18. Kazajistán	39. Portugal	56. Grecia
9. Australia	19. Chile	42. Rep. Checa	58. Italia
10. Suiza	20. Lituania	43. ESPAÑA	61. Venezuela

Fuente: Institute for Management Development

En concreto **el sistema laboral español sigue siendo aún demasiado rígido, limitativo y en exceso burocrático**. Tradicionalmente ha diseñado unos canales de flexibilidad interna que no han funcionado adecuadamente porque les falta agilidad y no otorgan certeza suficiente al empresario, aunque la Reforma Laboral de 2012 ha introducido importantes avances al respecto. De ahí que se haya recurrido más a elementos externos, como la subcontratación de actividades o a la contratación temporal, como principales factores de flexibilidad.

El mercado de trabajo en España ajusta preferentemente mediante volumen de empleo, eliminando puestos de trabajo, mientras otros países han sido capaces de articular mecanismos que han ajustado tiempo de trabajo, condiciones salariales, o movilidad geográfica y funcional, por citar otros elementos de ajuste alternativos.

- **Inseguridad jurídica ante las múltiples reformas y cambios normativos.**

Las múltiples reformas normativas implementadas en España, especialmente las promulgadas a partir del año 2012, han supuesto una **modificación sustancial del marco jurídico** que regulaba las relaciones laborales en nuestro país.

Pero esos **cambios normativos**, no siempre de fácil comprensión y aplicación y con un elevado volumen de derecho transitorio, **no otorgan la necesaria seguridad jurídica** para el adecuado desarrollo de la actividad empresarial.

- **Marco normativo más exigente para las empresas grandes.**

El marco normativo español resulta más exigente para las grandes empresas, en materias tales como los despidos colectivos, la modificación sustancial de condiciones de trabajo, la aportación al tesoro público en despidos colectivos, los derechos de representación de los trabajadores o la prevención de riesgos laborales.

Estas medidas pueden resultar **disuasorias del crecimiento del tamaño de las empresas** que las hace más vulnerables ante las circunstancias económicas adversas.

- **Baja capacidad de adaptación a los cambios de mercado en las empresas españolas.**

La capacidad de adaptación a los cambios en el mercado es un factor esencial para el desarrollo de las empresas, pero **las empresas españolas en general no demuestran saber adaptarse demasiado bien a los cambios.**

T.6.3.	Capacidad de adaptación de las empresas a los cambios en el mercado
--------	--

1. Hong Kong	7. Luxemburgo	15. Suecia	41. Finlandia
2. Lituania	8. Rep. Checa	19. Noruega	43. Grecia
3. Suiza	9. Emiratos Árabes	20. Argentina	45. ESPAÑA
4. Dinamarca	10. Canadá	23. Austria	47. Italia
5. Polonia	12. EEUU	24. Países Bajos	50. Portugal
6. Taiwan	13. Alemania	33. Bélgica	58. Francia

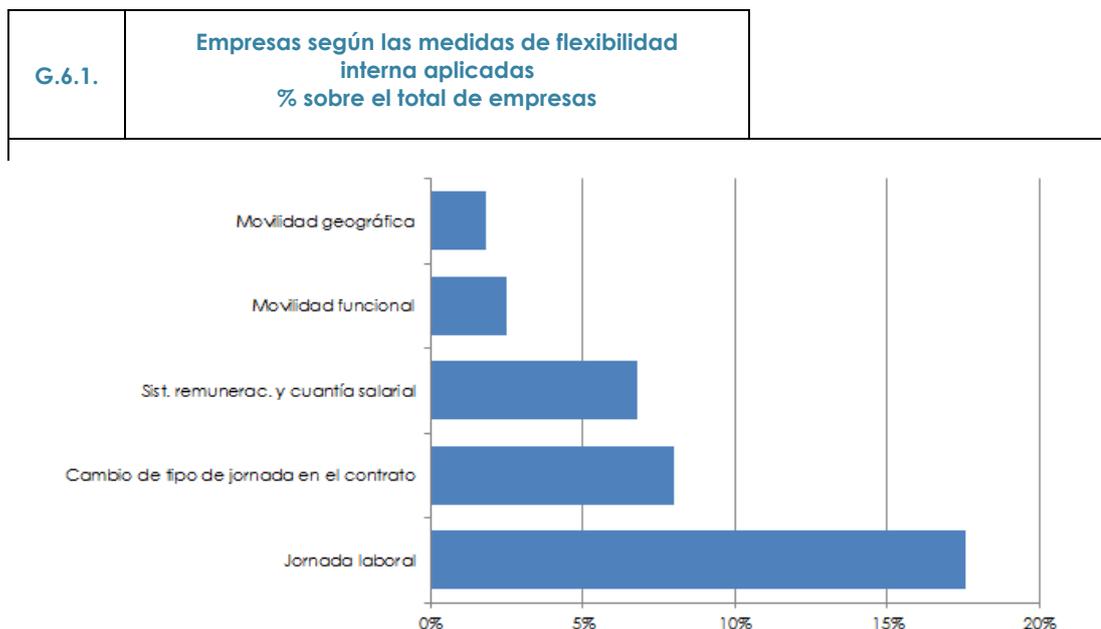
Fuente: Institute for Management Development

Así, en los primeros lugares de la clasificación de 61 países que ofrece el Institute for Management (IMD), en su **Anuario de Competitividad Mundial 2015**, destacan por su elevada capacidad de adaptación a los cambios del mercado Hong Kong, Lituania, Suiza, Dinamarca y Polonia. **España figura entre los últimos lugares del ranking en el puesto 45.**

- **Las medidas de flexibilidad interna siguen sin ser suficientemente significativas como alternativa a la flexibilidad externa.**

Según datos de la **Encuesta Anual Laboral**, del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, **sólo un 27% de las empresas españolas aplicaron medidas de flexibilidad interna en 2013**, último dato disponible. El porcentaje de empresas que han aplicado medidas de flexibilidad interna es mayor cuanto mayor es el tamaño de la empresa: desde el 23,8% en las empresas de 5 a 9 trabajadores, alcanza el 57,3% en las empresas de más de 499 trabajadores.

De los **distintos tipos de medidas de flexibilidad interna** investigadas, un 17,6% del total de empresas aplicaron medidas que afectaron a la jornada laboral, un 8% a cambios de tipo de jornada en el contrato, un 6,8% al sistema de remuneración y cuantía salarial, un 2,5% a la movilidad funcional y un 1,8% a la movilidad geográfica.



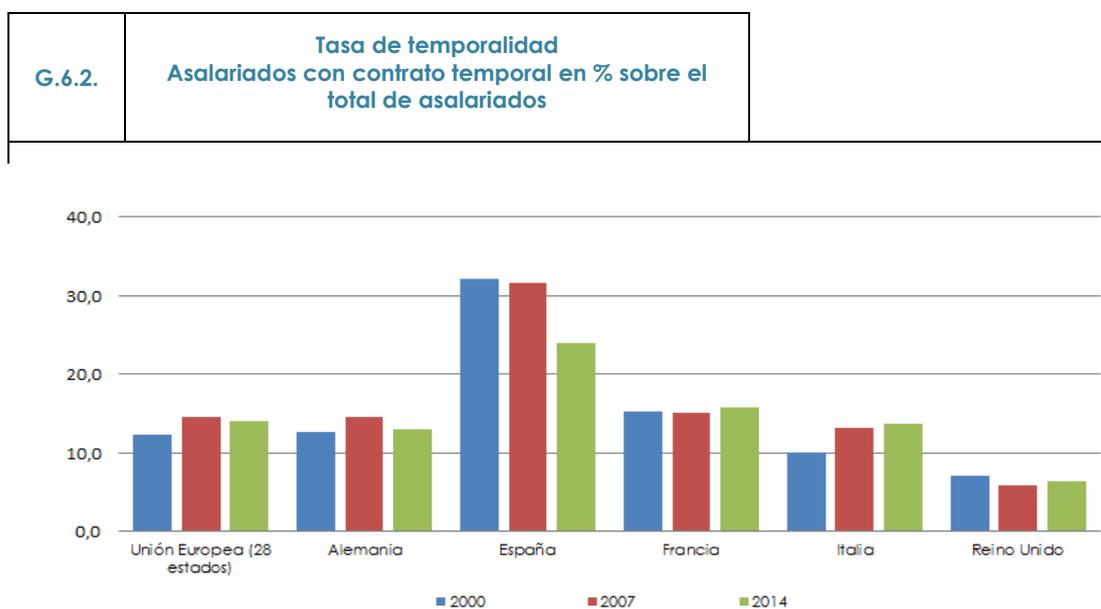
Fuente: MEYSS

La **movilidad geográfica es un instrumento necesario**, sobre todo para empresas y sectores que operan en mercados cada vez más amplios. La existencia en nuestro país de barreras de diversa índole -normativas, desconexión de los servicios de intermediación o factores culturales, lingüísticos, de vivienda o socioeconómicos- pueden estar en el origen de que

existan niveles de movilidad geográfica muy inferiores a los de otros países de la Unión Europea.

- **Dualidad del mercado laboral por los elevados costes de despido de los contratos indefinidos.**

A partir de la Reforma Laboral de 1984 se produjo en España un **aumento exponencial de la tasa de temporalidad de los empleos hasta unos niveles que duplican ampliamente la media europea**. Desde entonces se han acometido distintas reformas laborales, con escasos resultados para reducirla.



Fuente: Eurostat

Por ello se dice que el **mercado de trabajo español es dual**, esto es, segmentado en dos tipos de trabajadores. Uno de los grupos, el **“núcleo central”**, lo integran los trabajadores con contrato estable, mayor seguridad en el empleo y posibilidad de acceder a formación. El otro segmento, el **“circundante”** lo componen trabajadores con contratos menos estables, menor coste de despido y que en términos generales tienen un nivel de rotación muy alto en el mercado laboral. Además, existen barreras de entrada y de salida en el “núcleo central” que hace difícil la incorporación de más y nuevos trabajadores.

Los empresarios siguen percibiendo serias **limitaciones en la contratación indefinida** principalmente por el **coste de su extinción** y por la **incertidumbre en la aplicación de la norma**, que le disuaden de su utilización frente a una contratación temporal que, aunque comporte mayores costes, les ofrece mayores certezas en su gestión.

Según los datos del **Banco Mundial**, recogidos en su Informe "Doing Business 2015", **España sigue siendo el país de la UE-28 con el mayor coste por despido**, a pesar de la Reforma Laboral de 2012 que flexibiliza, entre otras cuestiones, esta materia.

La comparación del Banco Mundial se refiere a un trabajador con 10 años de antigüedad en la empresa. **En muchos países de la UE no habría que pagar ningún tipo de indemnización a este trabajador en caso de despido por regulación de empleo**, tal como ocurre en Austria, Bélgica, Dinamarca, Italia, los Países Bajos y Suecia, entre otros. En Bulgaria y Estonia se pagaría algo más de cuatro semanas de salario, mientras que el Reino Unido, Francia y Luxemburgo se situarían algo por encima de ocho semanas. **Grecia -con 26 semanas- y España -con 28,6 semanas- son los dos países con la mayor indemnización por despido en caso de expediente de regulación de empleo de la UE-28**, a la vez que los dos países tienen el mayor nivel de paro.

T.6.4.	Indemnización por despido por regulación de empleo de un trabajador con 10 años de antigüedad (En semanas de salario)		
Austria	0	Luxemburgo	8,7
Bélgica	0	Eslovenia	10,8
Dinamarca	0	Rep. Checa	13,0
Chipre	0	Hungría	13,0
Finlandia	0	Letonia	13,0
Italia	0	Polonia	13,0
Malta	0	Eslovaquia	13,0
Países Bajos	0	Croacia	14,4
Rumanía	0	Portugal	17,1
Suecia	0	Irlanda	21,0
Bulgaria	4,3	Alemania	21,7
Estonia	4,3	Lituania	21,7
Reino Unido	8,5	Grecia	26,0
Francia	8,7	ESPAÑA	28,6

Fuente: Banco Mundial

Por lo tanto, pese a que las empresas son conscientes de la conveniencia de contar con plantillas estables y formadas, la contratación temporal está siendo utilizada como **fórmula de gestión flexible de personal y válvula de escape a la rigidez y conflictividad de la extinción/modificación de los contratos indefinidos**.

Partiendo de esta realidad, habría que distinguir entre la **temporalidad necesaria**, que debe preservarse para mantener una adecuada gestión empresarial; la que podríamos considerar **temporalidad no estrictamente necesaria pero sí ajustada a la normativa**, que debería poder canalizarse hacia otras fórmulas que ofrezcan más estabilidad, preservando la capacidad de

adaptación de las empresas, mediante un funcionamiento ágil de las medidas de flexibilidad interna, y la **temporalidad abusiva o fraudulenta**, que sin duda es rechazable. Al mismo tiempo es destacable el **importante papel que desarrollan las ETT en la gestión de la temporalidad**, especialmente la de corta duración.

- **Excesiva judicialización e inseguridad jurídica aparejada a los procedimientos de despido colectivo.**

Tras la Reforma Laboral de 2012 **ha crecido la judicialización de las relaciones laborales**, especialmente en relación con los despidos colectivos, en donde las declaraciones de nulidad por los tribunales por meros defectos formales y la valoración por los jueces de la adecuación o no de la medida extintiva, pone en **grave crisis la seguridad jurídica en la adopción de las decisiones empresariales**.

La primera sentencia del Tribunal Supremo sobre despido colectivo en la que se aplicó la Reforma de 2012 se dictó en marzo de 2013. Desde entonces hasta finales de 2014 dicho Tribunal ha dictado **79 fallos en recursos de casación** sobre este tipo de procedimientos, que afectaron a un total de 11.900 trabajadores. De esas 79 resoluciones, en 31 casos los despidos se declararon procedentes, otros 9 se consideraron improcedentes y **39 más nulos**. Esto supone un porcentaje de nulidades del 49,37% para los casos que llegan al Supremo, donde **se desautorizan uno de cada de dos despidos recurridos**. Ello sin tener en cuenta, por tanto, las nulidades que se declaran en otras instancias judiciales.

- **Maremágnum de bonificaciones que desorienta más que facilita la contratación.**

En el ordenamiento laboral español existen, básicamente, las siguientes **modalidades de contratos**: indefinidos (ordinario y de apoyo a emprendedores), eventual, obra o servicio determinado, prácticas, formación y aprendizaje, interinidad, y relevo.

De las anteriores modalidades pueden realizarse a tiempo parcial todas menos el contrato para la formación y el aprendizaje.

No obstante, sigue existiendo una **amplia y creciente variedad de modelos de registro de contratos en los servicios públicos de empleo**, en atención a los colectivos contratados -jóvenes, beneficiarios del Sistema de Garantía Juvenil, personas discapacitadas, mayores, servicios del hogar familiar, penados en instituciones penitenciarias, etc.- o de quien contrata -centros especiales de empleo, empresas de inserción, escuelas taller, casas de oficio y talleres de empleo-. En los distintos modelos **no se altera la naturaleza de los contratos laborales**, que se circunscriben a las modalidades descritas anteriormente, estando **vinculados en buena medida a la percepción de bonificaciones o a la reducción de cuotas**.

Lo importante no es la existencia de multitud de modalidades o fórmulas de contratación sino que sean flexibles, universales en su aplicación, permanentes en el tiempo y favorezcan la estabilidad en el empleo.

De hecho, la propia complejidad en la contratación y **la multiplicidad de bonificaciones está limitando el potencial de su uso.**

- **Clasificación profesional que no siempre facilita la movilidad funcional.**

Las estructuras profesionales basadas en grupos permiten atender las necesidades de flexibilidad. En los últimos años se ha venido realizando un **esfuerzo, por parte de los negociadores de convenios colectivos, en modernizar sus estructuras profesionales**, conscientes de que un sistema ágil y flexible de clasificación profesional permite implantar sistemas de gestión y organización del trabajo que den respuesta a los nuevos perfiles de la competitividad.

Sin embargo, aunque se estableció en 2012 la obligación para que los convenios en vigor adaptasen su clasificación a los grupos profesionales, **en ocasiones han optado por aglutinar distintas categorías en grupos** en lugar de buscar una homogeneidad de cara a posibilitar una mayor movilidad funcional.

- **Falta de una suficiente adaptación de la negociación colectiva a las necesidades de las empresas, pese a los cambios introducidos por la Reforma Laboral de 2012.**

El modelo de negociación colectiva no ha experimentado excesivos cambios y especialmente se constata un **estancamiento** de las estructuras negociales y una **falta de suficiente adaptación** a la evolución de las empresas y las relaciones laborales.

Las sociedades son cada vez más complejas y no admiten soluciones uniformes; por ello, frente a la realidad del marco legal, el **sistema de negociación colectiva ha de desempeñar un papel primordial a la hora de adaptar los costes y las relaciones laborales a las circunstancias específicas** de cada momento y sector.

La negociación colectiva en España presenta problemas de agilidad y de adecuada adaptación a las **necesidades** impuestas por el nuevo marco de relaciones laborales. La dificultad de alterar las unidades de negociación, la eficacia erga omnes del convenio colectivo o la solución de negociar un convenio de empresa introducen importantes problemas, especialmente a las PYMEs.

El hecho de que no se haya apostado por una verdadera modernización dificulta la competitividad de las empresas y el empleo de los trabajadores, ya que no se **facilita la flexibilidad interna** en el día a día de las empresas. Además, no siempre se justifica la existencia de numerosos niveles de negociación que encarecen el factor trabajo y dificultan su pervivencia.

- **Fuerte imposición del factor trabajo -tributación y cotizaciones sociales-**.

Según pone de manifiesto el **Banco de España**, en su Documento “Estructura impositiva y capacidad recaudatoria en España: un análisis comparado con la UE (2014)”, la imposición sobre el trabajo es la principal fuente de ingreso de la UE, alcanzando el 17,2% del PIB en la media de la UE27 en 2012. En el caso de **España este tipo de imposición aporta un porcentaje similar en términos de PIB, 17,2%**, que representa el 53% de la recaudación total.

En términos de tipos implícitos sobre el trabajo, éstos se sitúan en el 34,2% en la media de la UE27 en 2012. Pero se observa una notable disparidad en los niveles de tipos implícitos en la UE, con valores superiores al 40% en Italia, Austria, Finlandia o Bélgica que contrastan con unos tipos cercanos al 25% en Reino Unido, Bulgaria y Portugal. **España se encuentra en una posición intermedia, situándose cerca de la media de la UE27 con un tipo implícito del 33,5% en 2012.**

Las **cotizaciones sociales** representan el principal componente de la imposición sobre el trabajo en la UE27, alcanzando el 11,1% del PIB y **en España el 12% del PIB en 2012.**

En términos de su distribución entre empresarios y trabajadores, **España destaca por un mayor peso relativo de las cotizaciones a cuenta de los empresarios (70% frente al 58% en la UE27)**, así como de las cotizaciones obtenidas de los trabajadores autónomos (15% frente al 10% en la media de la UE27).

La elevada capacidad recaudatoria de las cotizaciones sociales viene determinada por los tipos impositivos que se aplican sobre las bases de cotización que, generalmente, están determinadas por los salarios de los trabajadores. Los **tipos legales de las cotizaciones sociales de los trabajadores se situaban en la media de la OCDE en el 27,6% en 2012, frente al 36,25% en España.**
