



CORTES GENERALES

DIARIO DE SESIONES DEL

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Año 2010

IX Legislatura

Núm. 475

TRABAJO E INMIGRACIÓN

PRESIDENCIA DEL EXCMO. SR. D. JUAN ANTONIO BARRANCO GALLARDO

Sesión núm. 29

celebrada el martes 23 de febrero de 2010

Página

ORDEN DEL DÍA:

Celebración de las siguientes comparecencias con relación al «Informe de evaluación de los resultados del actual sistema de bonificaciones a la contratación», a los efectos previstos en la disposición adicional tercera de la Ley 27/2009, de 30 de diciembre, de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas. Por acuerdo de la Comisión de Trabajo e Inmigración:

- | | |
|---|---|
| — Del señor subdirector general de Estrategias de Empleo del Ministerio de Trabajo e Inmigración (Prieto Prieto). (Número de expediente 212/000992.) | 2 |
| — De la señora directora del Departamento de Evaluación de la Agencia Estatal de Evaluación y Calidad (Ruiz Martínez). (Número de expediente 212/000993.) | 4 |

- **Del señor representante del grupo de trabajo de don Luis Toharia Cortés. Departamento de Fundamentos de Economía e Historia Económica de la Universidad de Alcalá de Henares (García Serrano). (Número de expediente 219/000465.)**

8

Se abre la sesión a las once de la mañana.

CELEBRACIÓN DE LAS SIGUIENTES COMPARECENCIAS CON RELACIÓN AL «INFORME DE EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DEL ACTUAL SISTEMA DE BONIFICACIONES A LA CONTRATACIÓN», A LOS EFECTOS PREVISTOS EN LA DISPOSICIÓN ADICIONAL TERCERA DE LA LEY 27/2009, DE 30 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS URGENTES PARA EL MANTENIMIENTO Y EL FOMENTO DEL EMPLEO Y LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS DESEMPLEADAS. POR ACUERDO DE LA COMISIÓN DE TRABAJO E INMIGRACIÓN:

- **DEL SEÑOR SUBDIRECTOR GENERAL DE ESTRATEGIAS DE EMPLEO DEL MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN (PRIETO PRIETO). (Número de expediente 212/000992.)**

El señor **PRESIDENTE**: Señoras y señores diputados, vamos a dar comienzo a la Comisión de Trabajo e Inmigración con el orden del día que ya conocen, que es la celebración de las comparecencias con relación al informe de evaluación de los resultados del actual sistema de bonificaciones a la contratación, a los efectos previstos en la disposición adicional tercera de la Ley 27/2009, de 30 de diciembre, de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas. Por acuerdo de los portavoces y también de la Mesa haremos las comparecencias de forma consecutiva y después intervendrán los portavoces como ya es habitual en la Comisión. En primer lugar intervendrá el del Grupo Parlamentario Popular, luego de menor a mayor, cerrará el turno el del Grupo Parlamentario Socialista y responderán a las cuestiones planteadas por los portavoces los comparecientes, es decir los responsables de estos informes.

Quiero informarles ya que la siguiente reunión que tendremos en relación con el informe de las bonificaciones a la contratación será el martes 2 a las once también y comparecerán la CEOE, Comisiones Obreras y la Unión General de Trabajadores. Lo digo para previsiones de agenda de SS.SS. Sin más anuncios ni preámbulos, tiene la palabra don Alfonso Prieto, que es el subdirector general de Estrategias de Empleo del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

El señor **SUBDIRECTOR GENERAL DE ESTRATEGIAS DE EMPLEO DEL MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN** (Prieto Prieto): Voy a hacerles una breve exposición del documento que el Gobierno envió al Congreso a finales del pasado mes de enero en el que se recoge la valoración del funcionamiento del sistema de bonificaciones a la contratación tras los tres años y medio transcurridos desde la entrada en vigor de la última reforma laboral el 1 de julio del año 2006 con la aplicación de la Ley 43/2006. Esta ley, entre otras medidas, puso en marcha el vigente sistema de estímulos a la contratación por tiempo indefinido, aunque la ley también preveía en algunos casos excepcionales la bonificación de la contratación temporal, por ejemplo, en el caso de las personas con discapacidad. Como decía, la exposición será breve aunque podría ser mucho más extensa, puesto que el documento que el Gobierno envió al Congreso, como dice la disposición tercera de la Ley 27/2009, se centra exclusivamente en la valoración del funcionamiento de las bonificaciones de la Ley 43/2006.

El principal objetivo que tenía esta ley era impulsar la contratación indefinida y estable y reducir la segmentación en el mercado de trabajo; no era el objetivo de esta ley la creación de empleo. Hay que recordar también que cuando esta ley se promulga y aprueba es un momento de fuerte crecimiento del empleo, pero en el que se mantenía un enorme peso de la contratación temporal. Con la ley se trataba de corregir los principales desequilibrios que había en el mercado de trabajo y que han marcado la evolución de este mercado en las últimas décadas como son, por un lado, la baja tasa de empleo y de actividad de las mujeres y, por otro, una alta tasa de paro de jóvenes y también de mujeres.

En mi opinión, en lo primero que habría que fijarse al hacer la valoración de los efectos que esta ley ha tenido en el mercado de trabajo sería en el elevadísimo número de contratos que se han registrado en España en los tres años y medio transcurridos desde la aprobación de la ley.

Se han producido casi 59 millones de contratos —como digo— en el mercado de trabajo español en estos tres años y medio; 52 de esos 59 millones han sido contratos temporales y 6,7 millones solamente contratos indefinidos. De esos 6,7 millones de contratos indefinidos, 1.963.000 corresponden a lo que es estrictamente el sistema de bonificaciones de la Ley 43/2006, 1.963.000

contratos, de los cuales más del 87 por ciento eran indefinidos, y lógicamente, en respuesta a la concentración de los esfuerzos en la contratación indefinida, solamente el 12,5 por ciento de los contratos era temporal.

Lo primero que se podría señalar después de estas primeras cifras es el efecto en la tasa de temporalidad en los primeros dieciocho meses de aplicación de la ley. ¿Por qué digo los primeros dieciocho meses? Porque estos primeros dieciocho meses comprenderían la segunda mitad del año 2006 y todo el año 2007. En ese periodo de tiempo la tasa de temporalidad, la tasa de empleo temporal sobre el número total de personas asalariadas en España se reduce en 3,5 puntos, que es la reducción más alta en un espacio de tiempo tan corto que ha habido a lo largo de la evolución de la temporalidad en nuestro mercado de trabajo. Aquí ya hay que hacer también una llamada de atención a la hora de hacer la valoración de los tres años y medio y distinguir dos periodos claramente diferenciados: estos primeros dieciocho meses, si ustedes quieren, y luego a partir del año 2008, cuando con la crisis económica y la crisis del empleo los efectos de la ley, los efectos del sistema de bonificaciones quedan completamente diluidos y la caída de la temporalidad, que sigue produciéndose, ya no se debe desgraciadamente a los efectos de la ley, sino sencillamente a la destrucción del empleo temporal que acarrea la crisis. Como ustedes saben, la práctica totalidad del ajuste del empleo que ha comportado la crisis económica en nuestro país se ha hecho a costa de la destrucción del empleo temporal. En todo caso, en el conjunto de estos tres años y medio, la tasa de temporalidad ha disminuido en 9,3 puntos. Empezamos, justo antes de la entrada en vigor de la ley, con una temporalidad del 34,4 por ciento de los asalariados, y al final del año 2009 estábamos en una tasa del 25,1 por ciento, de forma que según lo que ya les he expuesto, podríamos calificar que en el funcionamiento del sistema de bonificaciones que se establece a partir del año 2006, el comportamiento de la reforma —como digo— en esa primera mitad del periodo, podríamos decir hasta mediados de 2008, es razonablemente bueno. Se produce un incremento importante en la contratación indefinida y se concentra en los colectivos que la ley ha señalado como objetivo de esas bonificaciones. Luego, después de la crisis, la situación es muy diferente. Aquí quizá también habría que hacer una referencia a los posibles efectos que el sistema de bonificaciones ha tenido incluso durante la crisis. Después tendrán ustedes ocasión de escuchar a los componentes del equipo del profesor Toharia, que realizaron un estudio que va a ser presentado también aquí, donde se señala que probablemente las bonificaciones han tenido un efecto positivo, probablemente —como digo— a lo largo de la crisis, que explicaría el mantenimiento de un cierto nivel de contratación indefinida en la crisis que a algunos observadores les ha llamado también la atención.

¿Cuáles son entonces las primeras conclusiones, las conclusiones que cabría extraer de los datos que presen-

tamos en el documento que el Gobierno envió a finales del mes pasado?

Que el efecto más inmediato que tuvo el sistema de bonificaciones fue un fortísimo incremento de las conversiones de contratos temporales en contratos indefinidos, merced al efecto del plan extraordinario que la ley establecía para el segundo semestre del año 2006. Se registraron en ese periodo de seis meses más de 670.000 conversiones de contratos temporales en contratos indefinidos. A pesar de esto y de otros resultados que se recogen en el documento, también cabe decir que el número de contratos temporales ha seguido siendo muy elevado después de la aplicación de la Ley del año 2006. Hemos tenido una media superior a los 14 millones de contratos temporales en los últimos tres años. En 2007, cuando todavía crecía el empleo, los contratos indefinidos pasaron de representar el 9 por ciento del flujo de contratación anual a situarse por encima del 11 por ciento de ese flujo. En algún mes incluso, creo recordar, hubo puntas del porcentaje de la contratación indefinida de hasta el 17 por ciento del total. Ya en 2009 la proporción de la contratación indefinida ha vuelto a moverse en los niveles anteriores a la reforma, incluso en algunos meses se ha situado por debajo del 9 por ciento.

¿Cuál es la consecuencia de todo esto? Que a pesar de los efectos positivos que la reforma tuvo en los primeros meses de aplicación antes de la llegada de la crisis, no se ha conseguido cambiar lo que se ha venido en llamar la cultura de la temporalidad que domina el mercado de trabajo en España. Continúa habiendo una dualidad en el mercado de trabajo, una segmentación entre temporales e indefinidos y una fortísima rotación de la mano de obra, como hemos visto con esas elevadas cifras de contratación anual. Otra conclusión que cabría extraer de las cifras que hemos analizado sería que la práctica universalización en la que ha caído el sistema de bonificaciones no hace que se favorezca de forma clara a unos colectivos que consideramos objetivo de la reforma frente a otros. Esto supone que el sistema arrastra un cierto peso muerto, un efecto por el que está claro que las bonificaciones habrían perdido eficacia a la hora de conseguir los objetivos inicialmente planteados. Además, el sistema que se estableció en el año 2006 pretendió hacerlo más claro en relación con la situación anterior, pero algunas modificaciones posteriores al año 2006 han vuelto a complejizar este sistema, de forma que ahora hay una enorme variedad de cuantías de las bonificaciones. Esa variedad se produce, incluso, dentro de un mismo grupo objetivo, como puede ser el de las personas con discapacidad, que tienen una casuística muy pormenorizada de la cuantía de la bonificación en función de grados de discapacidad o de características de las personas. De esta forma, el sistema ha visto mermada su capacidad para favorecer, como decía, la contratación de colectivos con mayores problemas de empleabilidad. En realidad, en estos momentos el sistema estaría actuando como una forma casi generalizada de reducción de costes de la contratación indefinida en

relación con los costes de la contratación temporal más que como un verdadero sistema de bonificación; sistema de bonificación que, insisto, ha funcionado en los momentos en los que la realidad económica respondía al contexto en el que fue elaborada la Ley de 2006, que, como decía tuvo unos efectos muy positivos, pero la crisis diluyó toda la eficacia del modelo. El modelo no se ha adaptado desde el año 2006 a las nuevas circunstancias, que son radicalmente distintas a la situación económica de dicho año. No tenemos un modelo que esté convenientemente adaptado a la coyuntura actual de crisis.

¿Cuál es la conclusión final de todo esto? De todo lo dicho se desprende que el sistema de bonificaciones presenta en estos momentos evidentes síntomas de agotamiento que, a nuestro juicio, harían aconsejable abrir un proceso de reflexión sobre la revisión y la reforma que entendemos que necesita este sistema de bonificaciones, especialmente en una coyuntura de crisis y de empleo como la actual.

— **DE LA SEÑORA DIRECTORA DEL DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN DE LA AGENCIA ESTATAL DE EVALUACIÓN Y CALIDAD (RUIZ MARTÍNEZ). (Número de expediente 212/000993.)**

El señor **PRESIDENTE**: A continuación intervendrá doña Ana María Ruiz Martínez, directora del departamento de evaluación de la Agencia Estatal de Evaluación y Calidad.

La señora **DIRECTORA DEL DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN DE LA AGENCIA ESTATAL DE EVALUACIÓN Y CALIDAD** (Ruiz Martínez): Mientras se resuelve el problema técnico de proyección de la presentación que hemos preparado, voy a ir avanzando para conseguir la mayor brevedad en la exposición del informe de evaluación que ha hecho la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.

La idea de la presentación de hoy es explicar cómo se ha confeccionado este informe de evaluación, por tanto, cómo se ha hecho el proceso de evaluación, explicando qué mandato concreto teníamos, qué objetivos perseguía esta evaluación, qué metodología hemos utilizado y, a continuación, presentarles las principales evidencias y las conclusiones a las que ha llegado este informe de evaluación. Finalmente, haremos una referencia a la recomendación genérica que nosotros hacemos a lo largo de todo el informe respecto de lo que entendemos que debería ser el futuro del sistema de la política de bonificaciones.

Esta evaluación se realiza por mandato del Consejo de Ministros, que en su acuerdo de 1 de agosto de 2008 encomienda a la agencia la realización de una evaluación sobre la política de bonificación y reducción de cotizaciones sociales. Igualmente, es una evaluación que se

enmarca en el mandato de evaluación continua que la agencia tiene en relación con el programa nacional de reformas de España, que en su eje 6 y dentro de las medidas ligadas al mercado de trabajo, incluye la política de bonificación de cotizaciones sociales.

En cuanto al alcance de esta evaluación, saben sobradamente que la política de bonificaciones se lleva implementando en España desde hace muchísimos años. Era imposible, con los plazos que nosotros trabajamos, hacer una evaluación de toda esta política a lo largo del periodo que lleva vigente. En consecuencia, de acuerdo con el Servicio Estatal de Empleo, nos centramos en la reforma posterior a 2006, es decir, en las modificaciones introducidas en la política a partir del año 2006 en cuatro colectivos específicos: menores de 30 años, mayores de 45, parados de larga duración y conversiones de contratos temporales en indefinidos, y fijamos el periodo de evaluación entre enero de 2005 y diciembre de 2008.

¿Qué objetivo general tiene esta evaluación? El objetivo general que se plantea es básicamente y como no podía ser de otra manera valorar o evaluar la eficacia general de la política de bonificaciones en sus objetivos de generación y mantenimiento de empleo estable. Tras ese objetivo general se nos planteaban una serie de objetivos específicos que respondían también a necesidades de información del propio Servicio Estatal de Empleo: por un lado, conocer qué colectivos se habían visto más favorecidos por este tipo de política tras la reforma del año 2006; qué repercusión había tenido en los menores de 30 años, por ser un colectivo que, como es conocido, tiene unos índices elevados de desempleo, y además la reforma implica la reincorporación de los varones menores de 30 años, es decir, mirar qué efectos había tenido este tipo de medida; si los efectos de la bonificación, la estabilidad en el empleo o la permanencia en el empleo se mantienen una vez agotado el periodo de bonificación; si los cambios en el diseño de la política podían haber sesgado hacia determinados colectivos y tamaños de empresa el uso de estas bonificaciones y, por último, qué empresas habían sido las que más habían utilizado este sistema y qué efectos había tenido sobre todo en las pequeñas empresas.

En cuanto a nuestro enfoque de evaluación, lo hemos centrado en dos vertientes, una más cuantitativa, basada en análisis de tipo estadístico y econométrico y centrada sobre todo en el conocimiento de los efectos e impactos de esta política sobre sus destinatarios y sobre el mercado de trabajo, y otra más cualitativa, que pretende conocer qué comportamientos y qué opiniones tienen las empresas en relación con las bonificaciones. A partir de este enfoque nos hemos planteado una pregunta general de evaluación, es decir, si las bonificaciones constituyen realmente un instrumento eficaz para la generación de empleo estable, contribuyen a reducir la temporalidad y además aumentan la empleabilidad en los colectivos que tiene como objetivo esta política y a partir de ahí hemos desarrollado una serie de preguntas o subpreguntas que se vinculan con estas cuatro dimensiones que pueden

ver: pertinencia de la política coherencia, es decir adecuación de su diseño a los objetivos que pretende, eficacia y sostenibilidad.

¿Qué herramientas hemos utilizado? Básicamente análisis documental. Hemos hecho una revisión normativa y bibliográfica de diferentes estudios y evaluaciones de esta política, tanto a nivel nacional como internacional, y hemos utilizado básicamente para la parte de análisis econométricos el estudio de Luis Toharia y su equipo, que creo que se va a exponer a continuación; para nosotros ha sido un elemento clave en el desarrollo de esta evaluación. Dentro del apartado del análisis de datos hemos utilizado como fuentes secundarias microdatos de distintas encuestas y lo que es más importante porque es lo más novedoso que puede aportar la evaluación es que hemos realizado una encuesta a 606 empresas que habían realizado contratación bonificada en el año 2007 y además hemos hecho un estudio de casos, con entrevistas en profundidad, a 8 empresas que también habían realizado contratación bonificada en este mismo año 2007.

¿Qué evidencias hemos encontrado nosotros en relación con la pertinencia de la política? La pregunta básica que nos hacíamos en relación con este apartado es si las bonificaciones realmente pueden ayudar a resolver los problemas actuales del mercado de trabajo. Nos parecía que no tenía sentido analizar la pertinencia de las bonificaciones en el año 2006, sino su vigencia como instrumento de fomento de empleo en el año 2008, en el que nos encontrábamos. A partir del análisis de los microdatos de la EPA nos encontramos con que el mercado de trabajo y en relación con los asalariados del sector privado en España ha evolucionado entre los años 2005 y 2008 de la manera que ven en este gráfico. Ha habido un crecimiento sostenido de la contratación indefinida y un crecimiento decreciente a partir del año 2007 de la contratación temporal. En el año 2007 es verdad que se refleja fundamentalmente esta disminución de la contratación temporal, nosotros entendemos que como consecuencia de la propia reforma, que incentiva más la contratación indefinida, y en el año 2008 esta reducción notable de la contratación temporal se produce básicamente como consecuencia de la destrucción de empleo provocada por la crisis.

Los datos que aparecen a continuación se refieren a qué colectivos han sido más afectados o qué personas y qué características tienen las que se han visto más afectadas por esta destrucción de empleo temporal, porque nos dan pistas sobre hacia qué colectivos se deberían de reorientar las políticas de subvenciones de empleo y las políticas activas en general. Como verán, los colectivos que más claramente aparecen identificados son los varones, los menores de 30 años —la población más joven— y las personas con menor nivel de cualificación.

Si analizamos la evolución interanual relativa del empleo indefinido, volvemos a encontrarnos también unos colectivos que se ven más afectados por esa varia-

ción interanual decreciente. En 2008, el empleo indefinido a partir de los datos de la EPA se mantiene —tiene un ligero crecimiento, en torno a 30.000 empleos—, pero no es menos cierto que este dato general esconde que hay determinados colectivos que sufren una pérdida de paso en términos relativos en la contratación indefinida respecto de los años anteriores, y volvemos otra vez a identificar los mismos colectivos: menores de 30 años y varones de 31 a 44.

Respecto al desempleo, que no deja de ser la otra cara de la moneda de lo que venimos explicando hasta ahora, en 2008 vemos que el mayor crecimiento del desempleo se concentra básicamente en el grupo de edad 31 a 44 y que en todos los grupos de edad los varones están más afectados o sufren más este incremento del desempleo, de tal manera que más del 50 por ciento del crecimiento del desempleo en 2008 se concentra en varones menores de 45 años.

¿Qué nos lleva a concluir esto? Que hasta 2006 y en menor medida en 2007, por ese descenso que hay de la contratación temporal, el principal problema del mercado de trabajo en nuestro país era la temporalidad, pero a partir de 2008 el problema fundamental de nuestro mercado de trabajo es la destrucción o la pérdida de empleo. Dado el cambio radical que se ha producido en el problema, que una intervención pública como es la política de bonificaciones trata de solventar, sería cuestionable desde nuestro punto de vista en la coyuntura actual del mercado de trabajo la pertinencia de la política de bonificaciones tal como está diseñada en este momento, lo que apuntaría a un rediseño de la misma.

En cuanto al análisis de coherencia, hemos intentado responder a la pregunta que aparece aquí, qué efectos ha podido tener el cambio de diseño de la política que se realizó en 2006 sobre su eficacia. Básicamente, en 2006 se introducen dos cambios, una ampliación de los colectivos objeto de bonificación y un cambio en la fórmula de cálculo de la misma. Respecto de la ampliación de colectivos, se reincorpora al sistema el colectivo de varones menores de 30 años, que en vista de los datos anteriores tiene una lógica evidente. Sin embargo, esta incorporación implica en la práctica la universalización o cuasi universalización de las bonificaciones, de tal manera que según la fuente de datos que se utilice —registro de contratos o EPA— solo estaría excluido de la bonificación o de la subvención al empleo un porcentaje variable de desempleados, pero que se situaría entre el 10 y el 15 por ciento. Es decir, a partir de 2006, la subvención es la regla y la excepción es no tener una subvención en la contratación de desempleados.

Respecto a la fórmula de cálculo, la novedad que introduce la reforma es que pasa de un porcentaje que se aplica sobre la cotización a un módulo fijo, en función del colectivo bonificable. Por los estudios que hemos hecho nosotros sobre costes laborales medios y por sector de actividad y tamaño de empresa, la evidencia que vemos es que el efecto del cambio de la forma de cálculo ha sido prácticamente nulo. Por colectivos, el

cambio del sistema beneficiaría ligeramente la contratación de mujeres y de parados de larga duración y perjudicaría también ligeramente la contratación de mayores de 45 años. A partir del estudio realizado por Luis Toharia y su equipo, se analiza la probabilidad de acceso a un contrato bonificado en el periodo de tiempo de estudio y se evidencia que a partir de 2007 la probabilidad de acceso a un contrato indefinido bonificado es menor que la probabilidad de acceso a un contrato indefinido ordinario. De alguna manera este estudio —supongo que cuando comparezcan sus autores lo podrán explicar mucho mejor que yo— apunta a la posibilidad de un efecto inducido por el cambio en la forma de cálculo de la bonificación. En los estudios de caso y en las entrevistas en profundidad a las empresas hemos visto que hay posiciones divergentes. Hay empresas, sobre todo las que tienen una mayor experiencia en la práctica de la bonificación, que consideran que la ampliación del número de años de bonificación no compensa la pérdida —entre comillas— que supone el cambio de porcentaje a módulo y otras que consideran que, por el contrario, esa ampliación del periodo de aplicación de la bonificación sí se compensa. En cualquier caso, en las opiniones de las empresas hay un común denominador y es que la reforma —y por eso se valora muy positivamente— ha simplificado mucho la forma de cálculo al establecer el sistema de módulos.

Respecto a las conclusiones sobre la coherencia y los cambios inducidos, hay un común denominador en todos los estudios que se pueden consultar en esta materia y es que la eficacia de las bonificaciones se incrementa cuando se define claramente cuáles son sus colectivos objetivo. Dicho de otra manera, la generalización de las bonificaciones hace que estas pierdan eficacia, entre otras razones porque no todos los colectivos son homogéneos y pueden estar utilizándose para subvencionar el empleo de personas que, en teoría, no tienen problemas de empleabilidad. En la práctica, el problema de esta generalización es que las bonificaciones se conviertan más en un instrumento que induzca una reducción de cotizaciones sociales que en un instrumento de fomento de empleo y, sobre todo, de incremento de la empleabilidad de los colectivos más vulnerables.

En cuanto al cambio de la forma de cálculo, desde nuestro punto de vista parece haber tenido un efecto neutro. Tengo que remarcar la valoración positiva de las empresas sobre la simplificación de la gestión que implica este cambio de la forma de cálculo, aunque también afirman que esta simplificación de la gestión no ha inducido un mayor uso de las bonificaciones. A partir del estudio de Luis Toharia y su equipo, por el cálculo de probabilidades que han efectuado, parece tener una mayor probabilidad de uso en los colectivos que inicialmente son objetivo de la política: mujeres, mayores de 45 años, etcétera. Nuevamente volvemos a plantear como recomendación un rediseño de la política que se oriente de manera que los colectivos a los que se dirige

estén mucho más definidos, de forma que su eficacia general aumente.

En cuanto al análisis de eficacia, nos hemos formulado tres preguntas distintas. La primera, qué uso están dando las empresas a la contratación bonificada, es decir, qué peso tiene sobre el conjunto de la contratación indefinida. La segunda pregunta es cómo actúan las empresas a la hora de contratar, qué tienen en cuenta a la hora de contratar a un candidato para cubrir un puesto de trabajo. La tercera pregunta que nos hacemos es hasta qué punto los contratos bonificados pueden ayudar a reducir la contratación temporal sobre la base de cómo actúan las empresas, por qué deciden contratar indefinida o temporalmente. Gran parte del análisis de eficacia se basa en el estudio de Luis Toharia, con lo cual voy a pasar bastante rápidamente sobre él, porque supongo que se verá más en profundidad en la siguiente comparecencia. De modo muy resumido, tal como se ha comentado anteriormente, a partir de la reforma crece de forma notable la contratación indefinida y crece también la contratación bonificada, pero a partir del año 2007, en el periodo junio 2007-mayo 2008, se produce una caída de la contratación bonificada que entendemos que se debe básicamente a la caída de las conversiones bonificadas de contratos temporales en indefinidos. Como sabrán, a partir del 1 de enero de 2007 solamente son bonificables las conversiones de contratos formativos básicamente. En las empresas encuestadas —les recuerdo que son empresas que habían realizado contratación bonificada— se confirme este comportamiento del flujo de contratos a partir de datos del registro de contratos, ya que de las que habían contratado en el año 2007 solo volvieron a contratar un 30 por ciento en 2008 y básicamente, como verán ustedes, prácticamente la mitad de las contrataciones se centraron en el colectivo de menores de 30 años, que es el único colectivo que creció en el periodo posterior a la reforma.

En cuanto al *stock* de contratos indefinidos, el planteamiento es exactamente igual, el comportamiento es muy parecido. Del total de crecimiento de los contratos en el periodo 2005-2007 aumentaron las cuatro formas de contratación que aparecen en el gráfico: indefinidos ordinarios, bonificados, conversiones bonificadas y conversiones no bonificadas, en 1,4 millones, y de ellos la mayor parte se explican por las conversiones no bonificadas. Los contratos bonificados supusieron un poco más de una cuarta parte de este crecimiento.

Por lo que respecta a los factores que más influyen en la contratación en las empresas, a partir de los datos que obtuvimos en la encuesta realizada a 606 empresas, como parece obvio, lo que más influye a la hora de contratar es la adecuación del perfil del candidato a las necesidades que hacen que esa empresa se plantee cubrir un puesto de trabajo. Es cierto que un 16 por ciento de las empresas en términos generales tienen en cuenta tanto el perfil del candidato como la bonificación, pero un efecto que nos parecía remarcable es que el hecho de considerar ambos factores, que en la práctica apunta a

un efecto sustitución, se incrementa al aumentar el tamaño de la empresa, es decir, las empresas grandes tienen en mayor medida en cuenta los dos factores a la hora de seleccionar un candidato. Otra cuestión importante es que las empresas hubieran realizado también de una manera mayoritaria estas contrataciones. Este patrón de contratación también se confirma por los resultados de los estudios de caso que hemos realizado. En cuanto a la capacidad de incentivación de la bonificación, para las empresas, de forma mayoritaria, incentiva poco o nada la contratación estable en términos generales, pero es importante señalar que ese peso concedido a la importancia de la bonificación a la hora de generar empleo estable aumenta al disminuir el tamaño de las empresas, es decir, las microempresas y las pequeñas empresas le conceden mayor importancia que las grandes.

El tercer bloque de información se refiere a qué patrones y qué criterios tienen las empresas a la hora de decidirse por una u otra forma de contratación. Esta información la hemos obtenido a partir de los estudios de caso y lo que se evidencia de lo que dicen las propias empresas es que el uso del contrato indefinido se centra básicamente en dos aspectos importantes. Por un lado, cuando existen periodos de prueba suficientemente largos, según uno de los estudios de caso —si tienen la oportunidad de consultar las fichas resumen que aparecen como anexo en nuestro informe—, una empresa entrevistada tenía dos patrones de contratación totalmente diferenciados. Tenía varios centros de trabajo en distintas comunidades autónomas, y en una en la que los periodos de prueba eran más largos contrataba indefinidamente por definición —sus contratos iniciales siempre eran indefinidos—, mientras que en el resto de los centros de trabajo utilizaba la contratación temporal. ¿Para qué se utilizan también los contratos indefinidos? Cuando se quiere cubrir puestos de mayor cualificación o que requieren una alta especialización, y también cuando se intenta atraer a candidatos que se consideran adecuados para el puesto de trabajo y fidelizarlos a la empresa. Es decir, el contrato indefinido ordinario de alguna manera se utiliza como un plus para atraer a candidatos que interesan a la empresa y para solventar el problema que les puede plantear la duración de los periodos de prueba. Los contratos temporales, aparte de los usos tradicionales vinculados a la estacionalidad de la actividad o al hecho de que sea una actividad que se tenga que prestar por un tiempo determinado, fundamentalmente se utilizan también cuando se trata de ocupaciones que requieren un periodo de aprendizaje y se necesita contrastar que ese aprendizaje realmente ha surtido efecto y, por tanto, el candidato es idóneo para prestar ese puesto de trabajo. En definitiva, de alguna manera lo que se está viendo es que la contratación temporal se utiliza básicamente para cualificar el puesto de trabajo que se oferta y atraer a esos candidatos que más interesan a la empresa, pero, en segundo lugar, parece que se apunta claramente al uso de la contratación temporal como un periodo de prueba dilatado. En ese sentido, las bonifica-

ciones tienen un efecto limitado a la hora de que las empresas se decanten por una forma u otra de contratación.

Por último —sobre esto voy a pasar muy por encima porque forma parte también del estudio realizado por Luis Toharia y su equipo—, me referiré a un análisis de sostenibilidad de las medidas. A partir de los datos de ese estudio, que supongo que ellos explicarán mucho más pormenorizadamente y mejor que yo, parece que es cierto que el acceso a la estabilidad en las contrataciones bonificadas por conversión de contratos temporales es mayor incluso que la correspondiente a contratos indefinidos. También son las que tienen una mayor probabilidad de permanencia en el empleo cuando se accede a esa situación de estabilidad, pero igualmente es cierto que los contratos bonificados iniciales dirigidos a otros colectivos tienen un menor acceso a la estabilidad y también una menor probabilidad de permanencia en el empleo.

Como conclusiones a estas partes de análisis de eficacia, lo primero que quiero hacer es volver a reseñar que la reforma ha provocado un incremento de todo tipo de contratación indefinida, pero el peso de las contrataciones indefinidas bonificadas es decreciente tanto en general como para los colectivos evaluados. A la hora de contratar, las empresas se basan principalmente en la adecuación del perfil del trabajador a sus necesidades y en menor medida tienen en cuenta la bonificación. Es cierto que esa utilización simultánea de ambos criterios a la hora de contratar es más frecuente en las grandes empresas que en las pequeñas. Por último, vuelvo a reseñar el uso de los contratos temporales básicamente como periodos de prueba que permiten constatar la idoneidad del trabajador.

Para terminar, como recomendación genérica, nuestra propuesta iría en la línea de un rediseño de la política de bonificaciones. Nosotros planteábamos en nuestro informe que como pasos previos a ese rediseño considerábamos interesante y conveniente efectuar una evaluación de necesidades que parta de un buen diagnóstico de cuáles son los problemas actuales del mercado de trabajo en España, pero que no solo se quede en un análisis de la coyuntura actual, sino que tenga en cuenta qué necesidades, qué demandas van a venir derivadas hacia ese mercado de trabajo básicamente por los cambios estructurales que se pretenden dar a la economía española; es decir, que tenga un planteamiento no a corto sino también a medio y largo plazo. Otra cuestión que nos parece importante es, a la vista de las experiencias que se están teniendo en otros países de nuestro entorno, valorar la realización de una evaluación ex ante que seleccione aquellas medidas que se consideren que pueden ser más aplicables en España y que de esa manera permita hacer un rediseño mucho más adecuado también de esa política de bonificaciones. En tercer lugar, en cualquier caso, si no se quieren abordar los dos procesos anteriores, el rediseño debería pasar por una concreción mayor de los colectivos y posiblemente tener en cuenta algún otro tipo

de factor como puede ser el tamaño de la empresa. Para finalizar, para nosotros era muy importante poner de relieve la necesidad de plantear la política de bonificaciones dentro de un contexto más amplio, es decir las políticas activas de mercado de trabajo. Desde nuestro punto de vista se debería fomentar la complementariedad de estas políticas, de todas las medidas. Todas ellas mejorarían su eficacia si se actuara sobre la base de paquetes integrados de medidas que se orientaran a objetivos o a colectivos concretos.

— **DEL REPRESENTANTE DEL GRUPO DE TRABAJO DE DON LUIS TOHARIA CORTÉS. DEPARTAMENTO DE FUNDAMENTOS DE ECONOMÍA E HISTORIA ECONÓMICA DE LA UNIVERSIDAD DE ALCALÁ DE HENARES (GARCÍA SERRANO). (Número de expediente 219/000465.)**

El señor **PRESIDENTE**: Señor García Serrano, tiene usted la palabra.

El señor **REPRESENTANTE DEL GRUPO DE TRABAJO DE DON LUIS TOHARIA CORTÉS. DEPARTAMENTO DE FUNDAMENTOS DE ECONOMÍA E HISTORIA ECONÓMICA DE LA UNIVERSIDAD DE ALCALÁ DE HENARES** (García Serrano): En nombre del grupo de investigación al que pertenezco en esta comparencia, voy a presentar brevemente los resultados del estudio dirigido por el profesor Luis Toharia titulado El efecto de las bonificaciones de las cotizaciones a la Seguridad Social para el empleo en la afiliación a la Seguridad Social: un intento de evaluación macroeconómica, microeconómica e institucional. Este estudio recibió financiación de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social en la convocatoria Fipros del año 2007. El objetivo de este trabajo era evaluar los posibles efectos que producen las bonificaciones a la contratación indefinida en algunos indicadores del mercado de trabajo, ya que solo a través de la evaluación es posible conocer la eficiencia de los programas públicos, es decir, si las acciones diseñadas y llevadas a la práctica tienen algún efecto neto sobre dichos indicadores, lo cual es necesario para mejorar el diseño de dichos programas y lograr mejores resultados. Para ello, se llevaron a cabo tres tipos de evaluaciones: una evaluación de tipo microeconómico, otra de tipo macroeconómico y otra institucional. En esta presentación voy a centrarme en las dos primeras. Los efectos que pueden producir las políticas activas del mercado de trabajo, tales como un programa de bonificaciones para incentivar la contratación indefinida, pueden ser microeconómicos y macroeconómicos. Los primeros son aquellos que afectan directamente a los participantes, a los agentes individuales, mientras que los segundos se refieren a la economía en su conjunto. Por ello, el análisis microeconómico trata de examinar si un programa en particular ayuda a los participantes a mejorar sus resultados, por

ejemplo, a encontrar empleo y a permanecer en él, mientras que el análisis macroeconómico trata más bien de averiguar si ciertos indicadores agregados como la tasa de empleo, la tasa de paro o el número de transiciones entre el paro y el empleo se ven influidos por el funcionamiento de dichos programas.

En el caso de las evaluaciones microeconómicas, hay dos problemas: por un parte, para conocer el efecto neto de un programa sobre el grupo participante en la acción, que los economistas denominados el grupo tratado o de intervención, no basta solo con comprobar que sus resultados han mejorado, por ejemplo, que hay más personas ocupadas en dicho grupo, sino que sus resultados deben compararse con los de otro colectivo igual que no haya participado en la acción; es lo que se denomina el grupo de control. Solo de esa forma será posible afirmar que el eventual incremento de la ocupación se ha debido al impacto del programa. Por otra parte, las evaluaciones microeconómicas tienen un segundo problema, que no pueden tener en cuenta adecuadamente los posibles efectos indirectos que se producen más allá de los que afectan a los participantes en el programa. Estos efectos son los siguientes: el primero es el efecto peso muerto que antes se ha comentado. Consiste en que el programa de política activa subsidia o bonifica a alguien que habría sido contratado de todas formas en ausencia del programa. Por ejemplo, una empresa recibe una bonificación por contratar a un trabajador que habría contratado incluso sin la existencia de bonificaciones. Ese sería el efecto peso muerto del programa. El segundo sería el efecto sustitución, que consiste en que los trabajadores participantes reemplazan a trabajadores no subsidiados sin efecto neto sobre el empleo. Por ejemplo, se pasa de contratar a personas de 30 a 45 años a contratar personas de 18 a 29, sin que se incremente el número total de contrataciones, generando meramente una redistribución de las mismas. Ese sería el efecto sustitución. El tercero sería el efecto desplazamiento, que consistiría en la reducción o expulsión de empleo regular a través de la competencia en el mercado de bienes que hacen las empresas que se acogen a políticas activas, ya que estas les permiten soportar unos menores costes laborales, incrementado así su capacidad para competir. Por esta razón es igualmente recomendable realizar evaluaciones macroeconómicas, pues estas tienen la ventaja de que llevan a cabo una estimación de equilibrio general que permite tener en cuenta los efectos indirectos que se acaban de comentar, que pueden generar los programas individuales y que los estudios microeconómicos no pueden tener en cuenta, no pueden considerar, aunque, por otra parte, las evaluaciones macroeconómicas tienen la desventaja de que son más difíciles de realizar, puesto que necesitan un tipo de datos agregados, de países o de regiones, de los que en ocasiones es difícil disponer.

Voy a pasar a comentar los resultados, por una parte, de la evaluación microeconómica y, posteriormente, de la evaluación macroeconómica que se realiza en el estudio que he comentado anteriormente. La evaluación

microeconómica realizada en nuestro estudio se centró en tres cuestiones fundamentales: el análisis de los procesos de entrada al empleo, el análisis del seguimiento a lo largo del tiempo de los trabajadores y el análisis de la duración de los empleos, todo ello distinguiendo según el tipo de contrato, si los colectivos recibían bonificaciones o no. Para ello se utilizaron varios tipos de microdatos. En primer lugar, se utilizaron datos de contratos y de demandantes de empleo facilitados por el servicio público de empleo estatal para el periodo de junio de 2005 a mayo de 2008. Eso nos permitió analizar el posible efecto de la reforma realizada en 2006. Por otra parte, también utilizamos los datos de la muestra continua de vidas laborales (son datos procedentes de la Seguridad Social) para el periodo 2004-2007. Los datos utilizados permitieron centrarnos en la evaluación del cambio del sistema de bonificaciones realizado en junio de 2006, y llegamos hasta el periodo de crisis actual. Los datos llegaban en un caso a finales de 2007 y en otro caso a mediados de 2008. A continuación, voy mencionar los resultados obtenidos del análisis microeconómico de la experiencia laboral de los beneficiarios de bonificaciones en las cotizaciones a la Seguridad Social, en comparación con otros grupos que tuvieron contratos indefinidos no subvencionados. Voy a intentar presentar los datos de los grupos tratados en comparación con los grupos de control, que serían aquellos que no recibieron subvenciones, los contratos indefinidos.

En relación con la entrada en el empleo, el primer tipo de análisis fue el de la secuencia temporal de las pautas de contratación. Se puede ver en el primer gráfico (**El señor García Serrano muestra un gráfico en la pantalla.**) que el plan extraordinario de conversiones bonificadas realizado en la segunda mitad del año 2006 elevó la probabilidad relativa de ser contratado con una conversión en comparación con ser contratado con un contrato indefinido ordinario, que es aquel que tiene un mayor coste de despido, tanto en el tercer trimestre de 2006 como sobre todo en el cuarto trimestre de 2006, produciéndose a continuación una clara disminución de dicha probabilidad. En este gráfico la línea negra que está en el 1 representa el grupo de comparación, que sería el grupo de trabajadores que han recibido un contrato indefinido ordinario. Lo que se presenta en el gráfico es la probabilidad relativa de los trabajadores de recibir un contrato, en este caso un contrato indefinido, a través de una conversión de un contrato temporal en uno indefinido, en relación con esos trabajadores que han recibido un contrato indefinido. En el caso de las conversiones, la probabilidad relativa aumenta fuertemente en el momento en el que se realiza el periodo de plan conversiones extraordinarias. En el momento en que termina ese plan, que es a finales de 2006, la probabilidad relativa cae, incluso en los trimestres siguientes es inferior a uno. Eso significa que la probabilidad de recibir un contrato indefinido por conversión es menor que recibir un contrato indefinido ordinario. Lo que hizo el plan fue incrementar mucho la probabilidad de recibir

un contrato indefinido mediante las conversiones, pero en el momento en que terminó el plan extraordinario esa probabilidad cayó de forma muy importante. El segundo resultado es que la probabilidad de ser contratado con un contrato bonificado también aumentó con respecto a los contratos ordinarios durante la segunda mitad de 2006 y la primera mitad de 2007, pero se redujo nuevamente a partir del tercer trimestre de 2007. Esa sería la línea azul, que es inferior a la línea roja de conversiones, y lo que muestra es que en el periodo desde mediados de 2006 hasta mediados de 2007 la probabilidad de recibir un contrato inicial bonificado también aumentó en relación con recibir un contrato indefinido ordinario. En el momento en que termina ese periodo por el cual a las empresas les podía resultar rentable realizar un contrato bonificado, la probabilidad cae a niveles cercanos al uno e incluso por debajo del uno. ¿Cuál sería la conclusión de este análisis? Que la reforma del año 2006 tuvo un efecto bastante apreciable sobre la tasa de temporalidad como antes ha comentado Alfonso Prieto; se redujo en 3,5 puntos porcentuales la tasa de temporalidad en un año y medio, por lo tanto la reforma tuvo un impacto bastante importante en la reducción de la tasa de temporalidad. También tuvo un impacto relevante aunque temporal sobre los flujos de contratación indefinida, como se muestra en este gráfico, de modo que puede decirse que la práctica contractual parece que es sensible a las reformas aunque parece que los efectos de estas no son muy duraderos. El segundo análisis en relación con la entrada en el empleo que se llevó a cabo fue el de la probabilidad relativa de acceder a cada uno de los tipos de contrato por características de los trabajadores y de las empresas. Aquí los resultados fundamentales que también se han comentado anteriormente es que los contratos bonificados iniciales han sido más frecuentes entre los trabajadores mayores de 45 años y las mujeres mientras que las conversiones lo han sido más entre las personas jóvenes, de 16 a 29 años; y por otra parte —este resultado también es importante—, los contratos bonificados iniciales y las conversiones se han dirigido con mayor frecuencia hacia empleos de poca cualificación, mientras que los contratos indefinidos ordinarios se han utilizado más en puestos de trabajo más cualificados. El gráfico 2 simplemente presenta las probabilidades relativas de acceder a cada tipo de contrato indefinido ordinario, contrato inicial bonificado o una conversión, en este caso por grupos de ocupación. Lo que muestra el gráfico es que las conversiones son relativamente más frecuentes o más probables en ocupaciones menos cualificadas. Algo parecido ha sucedido en el caso de los contratos bonificados y aquí nuevamente la categoría de referencia con respecto a lo que se está comparando son los trabajadores que han recibido un contrato indefinido ordinario; por lo tanto la interpretación sería exactamente igual que en el caso anterior, un valor por encima de uno significa que realizar estos contratos es más probable que realizar un contrato indefinido ordinario. Lo que se observa es que en el caso de las ocupaciones menos

cualificadas las conversiones y los contratos bonificados iniciales son más frecuentes en comparación con los contratos indefinidos ordinarios.

El segundo tipo de análisis se centró en el seguimiento a lo largo del tiempo de las personas contratadas y la duración de los empleos. En cuanto a este tipo de análisis primero quiero dar unos datos, y es que el número total de personas que firmaron alguno de los casi 55 millones de contratos registrados entre junio de 2005 y mayo de 2008 ascendió a 13 millones de personas; el número de personas que firmó algún contrato indefinido en este periodo de 36 meses ascendió a algo más de 5 millones, 5.200.000, por lo tanto este grupo representa el 40 por ciento de todas las personas cuyos contratos se registraron en los servicios públicos de empleo; es decir, el 40 por ciento de todas las personas que firmaron algún contrato en algún momento firmaron un contrato indefinido. Si nos centramos en este colectivo, dado que la situación de una persona puede cambiar a lo largo del tiempo, en el análisis lo que hicimos fue definir una trayectoria o situación de estabilidad y la definimos como haber tenido solo un contrato indefinido a lo largo de todo el periodo de observación, de tres años, o haber tenido uno o varios contratos temporales y después un contrato indefinido que no ha finalizado al término del periodo de observación. De todas las personas consideradas, el 66 por ciento se encontraron en esa situación de estabilidad, tal como la hemos definido; solo el 27 por ciento tuvieron un solo contrato indefinido a lo largo de esos tres años.

El siguiente paso sería analizar en qué medida los contratos bonificados son más estables que otro tipo de contratos. En este caso hicimos un análisis de trayectorias individuales y los resultados nos indicaban que las conversiones, tanto las bonificadas como las no bonificadas, son las que mayor probabilidad tenían de acceder a la situación de estabilidad tal como la habíamos definido. Este resultado era igualmente válido cuando se consideraba todo el periodo de observación, de tres años, y cuando se consideraba únicamente el periodo anterior a 2007. Este resultado lo hemos interpretado como que la reforma del año 2006 parece que no afectó de forma significativa al resultado de estabilidad de los distintos tipos de contrato. Por tipos de colectivos, los contratos iniciales bonificados de mujeres, seguidos por los de varones jóvenes, parecen ser los más inestables, mientras que las conversiones bonificadas son más estables que las no bonificadas, situándose los contratos ordinarios en una posición intermedia. Estos resultados que obtuvimos con el análisis de las trayectorias de los individuos a lo largo del tiempo se repiten cuando se realizan otro tipo de análisis, por ejemplo la probabilidad de perder el empleo, es decir, si aquellos que alcanzaron una situación de estabilidad, tal como la hemos definido anteriormente, perdieron su empleo y pasaron a formar parte de los demandantes de empleo y también cuando se examina la duración de todos los contratos indefinidos iniciados entre el año 2004 y el año 2007. Con cual-

quiera de esos dos tipos de análisis el resultado es el mismo: los contratos iniciales bonificados resultan ser los más inestables, mientras que las conversiones, sobre todo las bonificadas, son las más estables, y en el medio se situarían los contratos indefinidos ordinarios. Eso se puede ver utilizando el cuadro 1 o el gráfico 3. En el cuadro 1 se presenta la probabilidad de permanencia en el empleo a finales del año 2007 de todos los contratos indefinidos iniciados entre 2004 y 2007, por tipo de contrato. Si nos fijamos en la primera fila, que quizá es la más relevante en este caso, de todos aquellos contratos indefinidos que se iniciaron en el año 2004, aproximadamente entre tres y cuatro años después, a final de 2007, el 37 por ciento de los individuos que tenían esos contratos seguían con ese tipo de contrato. Eso es lo que se ve en la última columna. Lo interesante es comparar qué es lo que sucede por tipos de contrato. En el caso de las conversiones bonificadas, el 46 por ciento continuaban con el contrato indefinido, es decir, prácticamente la mitad de los que habían sido contratados en 2004 con una conversión bonificada seguían siendo indefinidos unos tres o cuatro años después; sin embargo en el caso de los iniciales bonificados el porcentaje era del 29,8 por ciento, prácticamente el 30 por ciento. Por tanto, la diferencia entre los dos tipos de contratos es bastante apreciable; los indefinidos ordinarios estarían en una situación intermedia.

Lo mismo sucede si analizamos la duración de los empleos, que es lo que se ve en este gráfico. En el gráfico se representa lo que se denomina perfiles de supervivencia, que significa cuántos de los contratos indefinidos iniciales permanecen como contratos indefinidos a medida que va pasando el tiempo. Una curva que está por encima significa que hay más contratos que permanecen como contratos indefinidos; una curva por debajo significa que hay más empleos que desaparecen, más contratos indefinidos en los que los trabajadores que los ocupan pasan a otra situación. Lo que se observa en el gráfico es que la curva que está por encima es la de las conversiones bonificadas, por tanto es el tipo de contrato más estable, mientras que la curva que está por debajo son los contratos indefinidos iniciales bonificados, que serían los más inestables; en medio se situarían los contratos indefinidos ordinarios.

Pasando a la evaluación macroeconómica, la cuestión principal en esta parte del estudio consistía en examinar si los contratos incentivados han tenido algún impacto sobre ciertas variables agregadas del mercado de trabajo español. Para realizar ese estudio se construyó una base de datos con información sobre diferentes variables de las comunidades autónomas españolas para un periodo temporal largo, y los resultados que se obtuvieron de los análisis realizados sugieren que los contratos incentivados no contribuyeron a aumentar el empleo, a reducir el paro o a reducir la temporalidad en el periodo 1997-2007. En este caso hay que decir que para realizar la evaluación macroeconómica necesitábamos utilizar datos agregados para un

periodo temporal bastante largo, con lo cual nos centramos en el periodo 1997-2007, es decir a partir del momento en el que se instaura el sistema de bonificaciones con la reforma del año 1997. Por tanto, no analizamos en concreto el sistema de bonificaciones de la reforma de 2006, sino que en realidad tratábamos de ver si el sistema de bonificaciones existente desde el año 1997 tuvo algún impacto sobre las variables agregadas del mercado de trabajo español. El resultado que obtuvimos fue que parece que ese tipo de contratos incentivados no contribuyeron a elevar el empleo, a reducir el paro o a reducir la temporalidad en todo ese periodo de observación, pese a que parece que tuvieron un impacto positivo, aunque pequeño, sobre las transiciones desde el paro hacia la ocupación y desde el empleo temporal hacia el empleo indefinido. Es decir, parece que no afectaron al volumen, a las variables en niveles, pero sí a las transiciones o a los flujos de transiciones del desempleo al empleo o del empleo temporal al indefinido. ¿Cuál sería la explicación de este resultado? La explicación podría ser que los contratos incentivados también han aumentado las salidas del empleo, es decir las transiciones desde la ocupación al desempleo y desde el empleo indefinido al temporal, anulando en gran parte el efecto positivo anterior. Dicho de otra forma, los incentivos económicos a la contratación indefinida habrían mantenido la rotación en el mercado de trabajo, lo que implicaría que una parte importante de los trabajadores que consiguen un contrato indefinido incentivado lo pierden en un periodo temporal no muy largo y muchos de ellos vuelven al desempleo o al empleo temporal. Por ejemplo, de acuerdo con estimaciones realizadas con datos de contratos del Servicio Público de Empleo Estatal, casi la mitad, un 46 por ciento, de los trabajadores que consiguieron un contrato indefinido de fomento en el año 1998 lo habrían perdido en los seis años siguientes, es decir antes de enero de 2005, y un tercio del total se encontrarían con un contrato temporal tras la pérdida del contrato indefinido. Por tanto, estos datos indicarían que quienes obtienen un contrato indefinido de fomento no permanecen en el empleo de forma indefinida, sino que al cabo de unos años una parte importante de esos trabajadores se encuentran nuevamente en una situación de desempleo u ocupando empleos temporales. Estos resultados confirmarían tanto la predicción de diversos modelos teóricos como los hallazgos de estudios empíricos realizados para otros países en el sentido de que el impacto agregado de este tipo de programas sobre el empleo suele ser nulo o ligeramente positivo debido al elevado peso muerto y sustitución que generan. Antes hemos visto en la presentación de la agencia que el 89 por ciento de las empresas declaraban que habrían contratado a los trabajadores incluso sin que hubieran existido bonificaciones. Esa sería una aproximación al peso muerto de los programas. Por ello, algunos autores señalan que las ayudas sistemáticas para el empleo y para la contratación en el sector privado suponen un coste prohibitivo, por lo que deberían dirigirse a grupos muy seleccionados y siempre bajo estricto

control del comportamiento de las empresas para evitar un uso indebido.

Una vez que he presentado los resultados de las evaluaciones microeconómicas y macroeconómicas, voy a comentar las conclusiones finales. En primer lugar, la reforma del año 2006 afectó a los flujos de contratación indefinida, aumentándolos, si bien una buena parte de dicha contratación parece que ha ido a parar a puestos inherentemente inestables, lo que implica que el aumento de la entrada en el empleo indefinido no se ha traducido en un aumento de igual cuantía del volumen de trabajadores con contratos indefinidos. Un dato: entre el año 2003 y el 2008 se firmaron 10 millones y medio de contratos indefinidos y, sin embargo, el volumen de trabajadores con contrato indefinido ha aumentado en poco más de 2 millones en ese periodo de tiempo. En segundo lugar, dicha reforma no ha alterado significativamente la pauta principal de estabilidad contractual. En este sentido cabe destacar el papel de las conversiones, ya que son los contratos que parece que son más estables desde el punto de vista laboral, mientras que los contratos iniciales bonificados no parecen conseguir romper el estigma de contratos inestables, ni se acercan a la permanencia que adquieren los contratos indefinidos ordinarios. Esto resulta algo paradójico si se tiene en cuenta que las conversiones suelen ser consideradas como un tipo de contrato que fomenta el uso de contratos temporales, sin embargo dado el volumen de contratación temporal existente en comparación con el volumen de conversiones, parece que resulta difícil aceptar este tipo de argumento. La mayor estabilidad de las conversiones parece indicar que en estos casos los contratos temporales desempeñan un papel de periodo de prueba prolongado, como también se ha comentado anteriormente. Entonces habría que plantearse si resulta recomendable seguir fomentando este tipo de conversiones. La respuesta podría ser que sí, siempre y cuando los incentivos sean limitados en el tiempo, no sean permanentes, se circunscriban a determinados tipos de contratos temporales y además establezcan límites efectivos al uso y encadenamiento de los contratos temporales. En tercer lugar, sin embargo, parece que en los últimos años las empresas han estado utilizando en mayor medida los contratos indefinidos ordinarios, incluso aunque comporten un coste de despido más alto. Aunque es difícil establecer la conexión entre este resultado y la reforma laboral del año 2006, el mayor aumento del contrato ordinario se observó precisamente cuando concluyó el plan extraordinario de conversiones a finales del año 2006. En el gráfico que hemos visto —en el gráfico 1— se veía claramente que una vez terminado ese periodo era más probable tener un contrato indefinido ordinario que una conversión o un indefinido a través de alguna conversión o de un contrato inicial bonificado. Una explicación de este resultado podría ser que la reforma del 2006 con su fomento del uso del contrato indefinido, bonificado inicial o como consecuencia de

una conversión, permitió que la reforma de 2002, que fue una reforma que afectó a los salarios de tramitación, acabara calando entre los empresarios, reduciendo así el miedo tradicional al contrato indefinido por sus supuestas ataduras cuasi vitalicias.

Por último, desde una perspectiva macroeconómica los contratos incentivados no han logrado contribuir, como hemos comentado antes, a la creación de empleo o a la reducción del paro, generando aparentemente considerables efectos de peso muerto y sustitución. En cualquier caso, el objetivo de las bonificaciones, como también se ha comentado previamente, no es crear empleo, sino fomentar la contratación de trabajadores parados y la contratación indefinida, en vez de la temporal, de unos grupos concretos de trabajadores. Por tanto, si las bonificaciones son muy generales y se dirigen a la mayoría de los trabajadores o a cualquier tipo de empleo, lo que terminan produciendo es una reducción del coste de las nuevas contrataciones, pero no actúan selectivamente sobre el empleo de determinados colectivos. Para concluir, en una época en la que la creación de empleo vuelve a ser el problema primordial de la economía española quizás ha llegado el momento de plantearse dejar de subvencionar las contrataciones de forma tan generalizada, puesto que afectan prácticamente a todos los colectivos de trabajadores, dirigiéndose las bonificaciones a grupos muy concretos de trabajadores por periodos de tiempo muy limitados y estableciendo un control estricto del comportamiento de las empresas, permitiendo que los fondos que se liberen puedan dedicarse a otras medidas que puedan tener un mayor impacto directo en el nivel y en la calidad del empleo.

El señor **PRESIDENTE**: A continuación vamos a iniciar el turno de portavoces. En primer lugar, tiene la palabra el señor Echániz en representación del Grupo Parlamentario Popular.

El señor **ECHÁNIZ SALGADO**: Quiero que mis primeras palabras en nombre del Grupo Parlamentario Popular sean de bienvenida y de agradecimiento a los tres ponentes, a don Alfonso Prieto, como subdirector general del Ministerio de Trabajo en materia de estrategias de empleo; a doña Ana María Ruiz Martínez, de la Agencia Estatal de Evaluación y Calidad en el departamento de Evaluación; y a don Carlos García Serrano, como representante del grupo de trabajo de don Luis Toharia en el departamento de fundamentos de economía e historia económica de la Universidad de Alcalá de Henares.

Quiero comenzar poniendo de manifiesto que mi grupo comparte, al menos en líneas generales, la mayor parte de las conclusiones comunes a los tres informes que se han puesto de manifiesto en la mañana de hoy, especialmente aquellos que tienen que ver con el fuerte incremento que se ha producido en el ámbito de la contratación temporal, que sigue siendo enormemente ele-

vado —hablamos de más de 14 millones de contratos en los últimos tres años—, y el hecho de que a partir del año 2009 haya vuelto a reducirse el número de contrataciones indefinidas por debajo de la tasa del 9 por ciento. Por lo tanto, la conclusión de que no se ha conseguido cambiar a lo largo de los últimos años la cultura de la temporalidad y, por lo tanto, la estabilidad contractual de nuestro país, pone en evidencia que la dualidad, la segmentación y la fuerte rotación de nuestro mercado laboral siguen siendo unos de los principales problemas que se ha agudizado con motivo de la crisis económica y laboral que vive en este momento nuestro país. Esta tiene que ser la primera reflexión de carácter general a la hora de abordar profunda e inteligentemente este problema. La segunda conclusión es que la universalización del sistema de bonificaciones, en la medida en que a lo largo de los últimos años se han ido introduciendo nuevos colectivos, nuevos grupos sectoriales y nuevos elementos que configuran este tipo de bonificaciones, ha perdido eficacia. Los objetivos que busca este tipo de bonificaciones son menos eficaces de lo que deberían ser según el gasto público que generan en los Presupuestos Generales del Estado y el esfuerzo que la sociedad española hace en materia de bonificación y de contratación; todo esto, teniendo en cuenta que el aumento de los costes laborales en nuestro país en términos comparativos con otros países de la Unión Europea ha sido de forma más acelerada. Por tanto, nuestro modelo de bonificación no se ha adaptado a esas nuevas circunstancias que son tan radicalmente distintas en este momento de crisis y en las que hemos vivido en otros momentos del pasado, especialmente en los de intensa creación de empleo, y esos síntomas de agotamiento exigen de la sociedad española una revisión y una reforma sustancial.

Quisiera subrayar dos cuestiones esenciales del informe del grupo del profesor Toharia que me parecen especialmente interesantes. La primera es que las conversiones están teniendo resultados más estables, desde el punto de vista laboral, que los contratos iniciales bonificados. Con este resultado, que puede parecer, como ha puesto de manifiesto el ponente, algo paradójico, si se tiene en cuenta que las conversiones suelen ser consideradas como un tipo de contrato que fomenta el uso de contratos temporales, como es el hecho de que el volumen de la contratación temporal existente en comparación con el número de conversiones se haya puesto de manifiesto de esta manera, es difícil aceptar este tipo de argumentos. Además, la mayor estabilidad de las conversiones seguramente indicará que en estos casos los contratos temporales desempeñan un papel enormemente importante de periodo de prueba prolongado, y que los redactores del informe recomiendan que se siga fomentando este tipo de conversiones. En segundo lugar, en los últimos años las empresas han usado en mayor medida los contratos ordinarios. Algo que parece inaudito en un momento en el que el debate público es la disminución de la indemnización, sin embargo, es lo que

está ocurriendo en la economía española, ya que los empresarios están utilizando más el contrato ordinario, el contrato de 45 días, y esta extensión ha trascendido ese uso tradicional más frecuente y todavía observado en los trabajadores más cualificados. Es decir, no solo son los trabajadores más cualificados —entiendo que esa es la conclusión de su intervención final—, sino que otros colectivos están siendo también beneficiados por esta tendencia. Podría alegarse que esa reforma de los salarios de tramitación efectuada en el año 2002, cuya consecuencia fue la práctica liberalización de los despidos que subyace a este incremento, es lo que ha producido un aumento de la contratación indefinida tras la reforma de 2006 especialmente. Podría haberse dado el caso de que esa reforma con el aumento del contrato indefinido, bonificado inicial o como consecuencia de una conversión, permitiese que esa reforma del año 2002 acabara, como ha dicho el ponente, calando entre los empresarios y que se redujese el miedo tradicional a la contratación indefinida por ese proceso psicológico de la atadura cuasi vitalicia en el ámbito laboral, lo cual, a mi juicio, genera un magnífico ejemplo de cómo flexibilizar y desbloquear a veces el mercado laboral puede mejorar incluso situaciones como la de la contratación indefinida.

Me gustaría subrayar la limitación que significa el hecho de que se haya valorado —no puede ser de otra manera en el breve espacio de tiempo en que se han sometido estos informes— el funcionamiento de las bonificaciones. Sencillamente se han valorado las bonificaciones de la Ley 43/2006, aunque indirectamente tiene un componente de valoración de reformas anteriores, especialmente las de los años 1997 y 2002, y entendiendo que la valoración de todas las bonificaciones supone una complejidad enormemente importante, quisiera poner de manifiesto que el hecho de que en este momento estemos en una grave crisis que ha perturbado también de una forma esencial el funcionamiento de todas estas bonificaciones, limita también las conclusiones que podamos sacar de todas las bonificaciones que existen desde hace tantos años.

La segunda valoración que realiza mi grupo es la del tiempo, y esta, evidentemente, no tiene que ver con ninguno de los tres ponentes, pero es importante resaltarlo. Estos documentos tienen —al menos el más tardío— su fecha de finalización a mediados del año 2009. El del profesor Toharia está terminado en diciembre de 2008. Estamos en febrero de 2010, han pasado nada más y nada menos que 14 meses, un año y dos meses, desde la finalización de estos trabajos. La primera conclusión es que el Gobierno ha sido durante estos 14 meses, como mínimo, poco diligente a la hora de traer aquí un análisis de estas características para empezar cuanto antes a haber tomado medidas, especialmente en el año 2009, que ha sido el año más importante, más duro de la crisis y de la destrucción de empleo. Por tanto, ha habido limitación en el ámbito temporal, dilación a la hora de haber estudiado detenidamente estos

informes para poder proponer respuestas por los agentes sociales y por el Parlamento nacional. En cualquier caso, haré unas reflexiones adicionales que sugieren a mi grupo alguna respuesta por parte de los ponentes.

La primera es que, en la medida en que a lo largo de estos años se han ido incorporando grupos diferentes a ese tipo de bonificaciones y se han extendido de una forma muy amplia, ¿cuál es su opinión respecto de las bonificaciones lineales, de generalizar con las rebajas de cotizaciones la mejora de la contratación o al menos el impedimento también del despido en nuestro país? Quisiera también conocer su opinión respecto a un informe reciente del Tribunal de Cuentas —si tienen criterio sobre el mismo— que anuncia que hasta el 12 por ciento de las bonificaciones en nuestro país carecían de derecho a su aplicación. Asimismo, si el hecho de que la necesidad de control por la Tesorería General de la Seguridad Social o por otros órganos del Estado es en este momento un elemento consustancial a la hora de la modificación de este tipo de bonificaciones, porque si una parte sensible de estas bonificaciones no está siendo dedicada de forma justa y eficaz a su objetivo esencial es que algo estaremos haciendo mal, y si el procedimiento de control que, por ejemplo, utiliza la Comisión Europea, en relación con los fondos comunitarios, podía ser un instrumento útil a la hora de verificar, comprobar o controlar este tipo de bonificaciones en el mercado laboral español.

Se han planteado algunas bases esenciales en lo que significa la evaluación de necesidades, y sería enormemente importante —y en esto hemos perdido un tiempo esencial— hacer un estudio comparativo, un *benchmarking*, de lo que significa este tipo de bonificaciones con respecto a otros países. Quizá se echa de menos un estudio adicional, por otro grupo técnico, que nos hubiera ilustrado respecto de lo que están haciendo otros países y, en términos comparativos, cómo están funcionando con esos mismos colectivos. Es enormemente importante que cualquier cosa que hagamos en el futuro coadyuve al modelo de crecimiento económico. En ese sentido, Irlanda ha dado un ejemplo enormemente importante en un sector tan concreto como es la construcción, cuyos resultados parece que están funcionando aceptablemente.

Me gustaría también conocer su opinión respecto al modelo alemán de reducción de jornadas de trabajo y su capacidad de limitar y de frenar la destrucción de empleo, porque se está dando la paradoja de que en nuestras sociedades estamos ayudando a las empresas con los expedientes de regulación de empleo que están reduciendo puestos de trabajo y, sin embargo, no ayudamos a aquellas empresas que están aguantando la crisis, soportando a toda su plantilla, y, por tanto, no sometiendo a reducciones. Es decir, a veces se da la paradoja de que las sociedades ayudan a quien al final realiza operaciones de aumento del desempleo y, sin embargo, no contempla ayudas a empresarios que en este momento

están haciendo un esfuerzo adicional de soportar el empleo en sus actividades empresariales.

Querría saber si en su opinión esas bonificaciones tienen que estar más ligadas a las políticas activas de empleo, es decir, en este momento hay unas comunidades autónomas que tienen determinadas transferencias en esta materia y, sin embargo, las políticas de bonificación están en el ámbito de la Administración del Estado; quizás, en aras a la flexibilidad y a la adaptabilidad, por lo menos habría que trabajar más de cerca para conseguir que la eficacia de estas medidas que estamos replanteando en estas jornadas y en el trabajo que vamos a realizar a partir de este momento en este Parlamento, y que también se tomarán en el diálogo social, tengan más utilidad en ese ámbito de aplicación. Es muy importante que no solo revisemos, repito, las bonificaciones de la Ley 43/2006, para la mejora del crecimiento y del empleo, sino que creo que es muy importante revisar otras normas y otras modificaciones, que se han realizado a lo largo de todos los años 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008, incluso al trabajo autónomo, a las empresas de inserción, al sector textil, calzado, curtidos y manufacturas o marroquinería; se han producido reducciones en las cuotas a la Seguridad Social en los buques, en las explotaciones agrarias, a los mayores de 59 años; es decir, en este momento hay un abanico de reducciones y bonificaciones tan importante que es esencial abordarlas en su conjunto y no abordar únicamente los instrumentos concretos que responden al año 2006, que sin duda son necesarios, pero que, en cualquier caso, son parciales, porque no abordarlas en su conjunto significaría también estar desaprovechando la ocasión para hacer un planteamiento de reforma mucho más amplio y mucho más intenso.

Me gustaría también conocer su opinión, al menos, respecto del discurso oficial de centralizar las bonificaciones en tres colectivos concretos: el de jóvenes, el de discapacitados y el de mujeres víctimas de la violencia de género. Si desde su opinión técnica estos son los grupos que en este momento tienen más necesidad de abordar modificaciones en el ámbito de las bonificaciones o intensificación en el ámbito de las bonificaciones y, en definitiva, hasta donde se pueda, proyectar, más allá de lo que significan bases y diagnóstico, prospectiva. Es decir, se le va a pedir al Parlamento y a los agentes sociales que hagan una apuesta por debatir elementos concretos que configuren una reforma de estas cuestiones, y estoy seguro que desde el punto de vista técnico ustedes pueden hacer planteamientos que serán útiles para todo este debate que en este momento se debe plantear.

Quiero terminar como comencé, agradeciendo enormemente su trabajo, su rigor y su comparecencia en el día de hoy para ilustrarnos sobre todas estas materias.

El señor **PRESIDENTE**: A continuación, hará uso de la palabra don Emilio Olabarría en representación del Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV).

El señor **OLABARRÍA MUÑOZ**: Quiero felicitar a los tres intervinientes y agradecerles la ilustración que han aportado para una tarea compleja, propuestas de *lege ferenda* que tiene que abordar el legislador, sobre una materia particularmente lúdica y complicada, cual es la reforma del mercado de trabajo y conexiones con la misma, no irrelevantes, como el futuro de las pensiones o de alguna de las contingencias protegidas. Cuando representantes de la academia o del ámbito científico comparecen en esta Comisión no establezco un debate en términos de refutación, de preterición, de crítica ni de complementación, sobre todo cuando los informes que nos han presentado son tan brillantes y de agradecimiento. Es una colaboración cuasi institucional la que se realiza desde la academia a la difícil función que nos corresponde como legisladores. Por tanto, quiero empezar mis palabras felicitándoles por sus aportaciones, por sus reflexiones y por los documentos entregados.

Me parece —ha sido una reflexión común de los tres intervinientes— que en este momento es cuestionable y se puede producir —me parece que es la expresión utilizada— una especie de agotamiento de la política consistente en utilizar las bonificaciones de cuotas como instrumento de activación de la economía y del mercado de trabajo. Comparto esta opinión, pero me resulta un tanto paradójico que la última ley aprobada con relación a las medidas de fomento del empleo consista precisamente en articular bonificaciones, en este caso de contingencias comunes, para aquellos desempleados que sean perceptores de la prestación o el subsidio, no perceptores de la prestación o el subsidio y reprecipitados de rentas de inserción de las existentes en los ámbitos autonómicos o no perceptores de nada. Es decir, parece que no existe componente de imaginación suficiente en quienes proponen las leyes y luego las validamos en sede parlamentaria para articular una política de fomento del empleo y de la contratación diferente al uso de las bonificaciones de cuotas, en este caso las relativas a las bonificaciones comunes, sin ese elemento que ha comentado el señor Toharia y que me parece particularmente relevante de que no se habría de subvencionar —comparto este aserto— de forma generalizada, sino que hay que identificar colectivos de particular vulnerabilidad. Me parece que esa es la reflexión que todos ustedes compartían a efectos de establecer sistemas de subvenciones, bien a través de las bonificaciones de cuotas o de cualesquiera otras de las actividades de subvenciones gestionadas o de alguno de los otros mecanismos, que los servicios públicos de empleo, la Administración central y las autonómicas, incluso las forales, en el caso de Euskadi, están utilizando. Y me parece particularmente relevante la reflexión hecha por la representante de la Agencia Estatal de Evaluación y Calidad, entre otras cosas porque es una representante gubernamental o la representante más próxima a lo gubernamental. Usted sabe que en materia de políticas activas de empleo esta competencia no ha sido objeto de transferencia a todas las comunidades autónomas. Hay una comunidad

autónoma que todavía no ha sido agraciada con la transferencia de la política en materia de políticas activas de empleo, que es, como sabrá, la Comunidad Autónoma del País Vasco, compartiendo este dudoso honor con las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Cuando usted ha comentado que las políticas de bonificaciones deben incardinarse en un campo más amplio que lo que está previsto en la Ley General de la Seguridad Social, el Real Decreto Legislativo 1/1994, dentro de las políticas activas de empleo, cosa que además paradójicamente también ha comentado el señor Echániz, no sabe hasta qué punto estoy de acuerdo con ambos, porque este debate es el que está impidiendo o bloqueando la transferencia a la Comunidad Autónoma del País Vasco de esta competencia. Me gustaría que confirmara esta opinión que usted mantiene, no sé si a título personal o en la representación institucional que usted ostenta, porque las políticas activas de empleo en este momento se desagregan en tres ámbitos fundamentales, así muy groseramente identificados: las llamadas subvenciones gestionadas, las bonificaciones de cuotas y la formación en sus distintos ámbitos vinculados al mercado de trabajo. Tradicionalmente, el Gobierno vasco —por lo menos los anteriores— no aceptaba la desagregación de esta transferencia y el Gobierno central no aceptaba incluir en esta transferencia, como bien ha indicado el señor Echániz, las bonificaciones de cuotas por entenderlas inmersas en el sistema público de pensiones, cuestión paradójica cuando es la única política de activación del empleo que están utilizando las instituciones públicas. Desde esta perspectiva, esta es una especie de validación de los que preconizamos que no se puede aceptar una transferencia sin incluir dentro de su contenido material no solo las subvenciones gestionadas sino la formación en sus distintas manifestaciones, otros aspectos de las políticas activas y las bonificaciones de cuotas, a pesar de su cuestionamiento.

Dicho esto, evidentemente, hay que repensar la política de bonificaciones de cuotas en virtud del agotamiento, en virtud de las disfunciones y en virtud de los problemas que ustedes han glosado perfectamente. Lo que no sé es cómo. Quizás ustedes en una comparecencia próxima nos podrían proponer algunas formas más proactivas de cómo articular normativamente desde las instituciones con competencia para ello qué tipo de políticas. Ha habido aproximaciones, pero quizás han sido un tanto deletéreas. ¿Que hay que buscar colectivos más vulnerables? Sin duda. ¿Cuáles son estos? Quizás el de los jóvenes trabajadores demandantes del primer empleo, que prácticamente constituyen el 50 por ciento de la totalidad de los jóvenes menores de 25 años, o el de los jóvenes trabajadores empleables entre 16 y 25 ó 30 años alternativamente, que son los baremos que ya están superando cuotas de desempleo del 44,7 por ciento y que constituyen más del 37 por ciento del total de desempleados. Estamos hablando del 37 por ciento de un colectivo que supera los 4.300.000 desempleados en estos momentos, si no utilizamos las fuentes de Eurostat,

porque entonces estaríamos hablando ya de 4.400.000 desempleados. Unas perspectivas además difíciles. Tendríamos que pensar quizás en los mayores de 45 años, cuya empleabilidad es difícil, y estoy glosando palabras utilizadas por el propio ministro de Trabajo. La reincorporación de un desempleado mayor de 45 años, su reinserción en el mercado de trabajo es difícil, pero además creo que se está utilizando una palabra eufemística, porque en un contexto de crisis como el actual raya casi lo imposible por muchas políticas activas, por muchas bonificaciones de cuotas que se utilicen, a pesar de que algunas de las cifras estadísticas o de las indicaciones que ustedes nos han hecho permiten avizorar ciertas esperanzas. Si no trabajamos sobre este colectivo de particular vulnerabilidad, se va a provocar un efecto reflejo particularmente preocupante, sobre todo si se atrasa la edad de jubilación de 65 a 67 años, porque no van a poder cubrir el periodo de carencia para causar derecho a la pensión de jubilación y van a ser jubilados sin pensión el día de mañana, por lo menos mientras se mantenga el sistema español de consolidación de causación del derecho a la pensión de jubilación, que es el llamado periodo de referencia cualificada, que obliga a trabajar dos años en los diez anteriores a la edad de jubilación. Ya me dirán ustedes cómo se puede reemplazar a un mayor de 45 años en desempleo sencillamente para que cumpla el periodo de carencia y pueda acceder a la pensión de jubilación.

Son cuestiones que han quedado latentes y que les manifiesto como una inquietud, no sé si compartida o no por ustedes y sobre la cual alguna reflexión complementaria a mi grupo particularmente le vendría muy bien.

El señor **PRESIDENTE**: Don Carles Campuzano tiene la palabra en representación del Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió).

El señor **CAMPUZANO I CANADÉS**: Señor presidente, he de empezar pidiendo disculpas a los comparecientes porque no he podido escuchar todas sus intervenciones; he llegado al final de una de las últimas. En todo caso, conocemos quizás aún superficialmente los informes que ustedes han realizado y quiero afirmar que es muy relevante que se hayan efectuado estos encargos por parte del Gobierno tanto a la agencia, como en su momento lo fue la iniciativa de la Universidad de Alcalá o el propio informe que el Gobierno ha realizado por mandato, por cierto, de una ley aprobada por esta Cámara y fruto de diversas enmiendas presentadas por grupos como el de Convergència i Unió; de entrada, porque sería razonable que nos acostumbásemos a evaluar políticas y, conforme a la evaluación de las mismas, pudiésemos rediseñarlas. Ojalá tuviésemos esta manera de trabajar respecto a más medidas y más políticas. Por otra parte, es cierto que quizás este proceso de evaluación llega tarde en el sentido de que estamos inmersos en plena crisis y poco o mucho sabíamos que era necesario que nuestras políticas se adaptasen al nuevo escenario de la

crisis. Al menos algunos grupos desde el inicio de esta legislatura venimos planteando la necesidad de adecuar el conjunto de políticas públicas a la situación de crisis del mercado de trabajo en la que hemos entrado hace ya casi un par de años, desde el inicio de esta legislatura. En todo caso bienvenida sea esta información, bienvenido sea este debate y el compromiso de los grupos parlamentarios de ser capaces en las próximas semanas de elevar las correspondientes recomendaciones al Gobierno en esta materia.

Compartiendo las ideas generales de estos informes, me gustaría incidir sobre determinadas cuestiones, algunas de las cuales son además preguntas que planteo a los comparecientes. En primer lugar, aquí básicamente se han analizado las bonificaciones para la creación de empleo ordinario por la vía de la nueva contratación o por la vía de la conversión de contratos temporales. La pregunta es si no sería razonable también fortalecer todo aquello que está vinculado a mantenimiento del empleo de trabajadores a través de la reducción de cotizaciones sociales tanto para pequeñas y medianas empresas, microempresas como para trabajadores de más de 50 o de más 55 años. Es decir, no tan solo ayudar a crear empleo sino ayudar a mantenerlo en pequeña y mediana empresa, en microempresa y respecto a aquellos trabajadores que si son expulsados del mercado de trabajo más dificultades tienen para reincorporarse al mismo, como son los trabajadores más maduros.

En segundo lugar, creo entender de sus intervenciones y de sus informes que el tamaño de la empresa es relevante; que la política de bonificaciones es significativa en la microempresa, en la pequeña empresa, en el autónomo que empieza a contratar trabajadores, por lo que intuyo que quizá sería interesante mantener una política de bonificaciones en función del tamaño de la empresa. No sé si en este punto, y vinculado al tamaño, existe también el factor forma jurídica de la empresa, y estoy pensando también muy especialmente en la economía social y muy significativamente en la posibilidad de desarrollo en el campo del tercer sector, de empleos vinculados a los servicios de las personas y a las familias, sector en el que también existe una tasa de temporalidad elevada.

En tercer lugar, parecería asimismo razonable que en razón del perfil de las personas, para evitar ese efecto peso muerto y esa generalización de las políticas, determinásemos a quiénes pueden ser útiles este tipo de bonificaciones. Como decía nuestro colega el señor Echániz, parece que el Gobierno apostaría por centrar estas políticas en jóvenes, personas con discapacidad o en riesgo de exclusión social y en mujeres en determinadas situaciones de vulnerabilidad, pero parecería asimismo razonable que se mantuviese también un esfuerzo respecto a personas mayores de 45 ó 50 años de acuerdo con nuestras necesidades.

En cuarto lugar, ustedes en algún momento analizan —al menos el equipo del señor Toharia— el impacto de estas políticas en las distintas comunidades autónomas.

Sobre eso me gustaría que se profundizase porque quizás en algunos sitios tienen más sentido unas bonificaciones y, en otros, a lo mejor otras, no lo sé.

Finalmente hay una cuestión clave que tanto el señor Echániz como el señor Olabarría han planteado y que nos va a obligar a todos a innovar y a echarle imaginación, como es saber combinar bien el paquete de políticas pasivas, políticas activas, formación y tipo de contratación. Sobre todo eso hemos de saber operar mejor de lo que hemos sido capaces hasta ahora de actuar. Eso tiene que ver con una cuestión que mi grupo también viene planteando desde el inicio de esta legislatura, como es la clara vinculación entre políticas pasivas y activas y la necesidad de reforzar las capacidades de las comunidades autónomas en materia de políticas activas, dándoles más libertad para adaptar estas políticas a sus propias necesidades. El diseño que se hizo a mediados de los años noventa de traspaso de una parte de las políticas activas a las comunidades autónomas, de mantenimiento en manos del Estado del principal instrumento, que es la política de bonificaciones, y de mantenimiento en el Estado de las políticas pasivas, quizás configure un escenario no demasiado eficaz. Por tanto, reforzar las capacidades de las comunidades autónomas para reincorporar a las personas desempleadas al mercado de trabajo debería ser una de las prioridades entre las cuestiones que habría que plantear en estos próximos meses si queremos que estos recursos públicos tengan una utilización eficaz. Sobre eso también me gustaría conocer la opinión de los comparecientes.

Termino diciendo que quizás aquello en lo que deberíamos ser capaces de ponernos de acuerdo todos es en la finalidad de esta política: si es una política orientada al mantenimiento del empleo, a la lucha contra la temporalidad en el mercado de trabajo, a facilitar que personas con especiales dificultades se reincorporen al mercado de trabajo, a acompañar a trabajadores en procesos de crisis debido a su situación personal o del sector en el que estaban desarrollando su actividad. La cuestión previa que tendrían que resolver los grupos parlamentarios y del Gobierno es a qué objetivo u objetivos responden estas políticas para después determinar cuáles son los instrumentos necesarios para actuar. Porque estamos hablando efectivamente —y termino— del principal instrumento presupuestario que se tiene para intervenir directamente en el mercado de trabajo, que no es ni mucho menos menor, cuando hoy el principal problema que tienen planteado la sociedad y la economía es el desempleo y que cualquier salida de esta crisis tan solo va a tener sentido en términos de lo que preocupa a la sociedad en la medida en que se empiece de nuevo a generar empleo. Por lo tanto, este no es un debate ni mucho menos menor.

De nuevo agradezco a los comparecientes su labor y sus aportaciones, que estoy seguro de que nos van a ser absolutamente útiles en el trabajo que esta Comisión debe hacer en los próximos días.

El señor **PRESIDENTE**: Para finalizar este turno, el portavoz del Grupo Parlamentario Socialista, don Jesús Membrado, tiene la palabra.

El señor **MEMBRADO GINER**: Quisiera comenzar agradeciendo la comparecencia de los representantes de los tres organismos que hoy están presentes, tanto al representante del Ministerio de Trabajo por la aportación que ha hecho, como a la representante de la Agencia Estatal de Evaluación y Calidad y al miembro del grupo de trabajo de don Luis Toharia, al cual quisiera agradecer expresamente su comparecencia hoy, además del esfuerzo en el trabajo y al mismo tiempo su colaboración en los temas de carácter social. Estoy convencido de que este equipo aportará a lo largo de los años muchos más informes que seguro nos sirven para ir evaluando cuál es la situación de nuestro mercado de trabajo o algunos elementos o componentes del ámbito social. También tengo que agradecer que el conjunto de los grupos de la Cámara nos hayamos puesto de acuerdo para poner en marcha la disposición adicional tercera de la Ley 27/2009, que aprobamos el día 22 en el Pleno, por la cual nos planteábamos hacer una evaluación sobre lo que eran las bonificaciones surgidas de la Ley 43/2006. Era un tipo de bonificaciones que cambió sustancialmente el mapa anterior en lo que se refería al grueso de las bonificaciones. Quedan otras, numerosas en los ámbitos de la discapacidad, de la inserción y de otro tipo de colectivos, que se siguen arrastrando de etapas anteriores, que fueron modificadas en la ley de 2006, y que incluso han sido modificadas también en la Ley 27/2009. Por lo tanto, creo que todos somos conscientes de en qué ámbito estamos trabajando, estamos trabajando exclusivamente en el marco de la ley de 2006, que lleva prácticamente el 90 por ciento del cómputo global de las bonificaciones, por lo menos cuantitativamente.

Esta disposición adicional tercera obliga a la Comisión a hacer una aportación al Ministerio de Trabajo para que el ministerio la tenga en cuenta, o no, a la hora de modificar las bonificaciones. Nosotros sí planteamos en la disposición adicional tercera que hay que modificar las bonificaciones; otra cosa es lo que haga el ministerio trasladándolo al diálogo social o tomando las decisiones que considere oportunas. Por lo tanto, nos estamos circunscribiendo ahí y lo hemos hecho con bastante rapidez. No quiero polemizar, pero la ley se publicó el 30 de diciembre y nos estamos reuniendo hoy, después de un periodo sin actividad parlamentaria, el mes de enero, y prácticamente en veinte días hemos tenido las comparecencias sobre los tres informes más potentes que existen en estos momentos sobre la situación de ese proyecto de ley y en general, porque todos ellos amplían mucho más que el campo de la ley de 2006, ya que elementos que hacen referencia a esa ley se pueden generalizar a otros ámbitos que no son estrictamente esos. Por lo tanto, creo que ahí estamos cumpliendo bien el calendario; la semana que viene vamos a tener las comparecencias sindicales y de la patronal, que nos permitirán emitir un

informe al Gobierno en un tiempo relativamente rápido, lo cual, desde mi punto de vista, es una demostración de que en esta Comisión las cosas se toman en serio, se trabaja y no hay ningún grupo parlamentario que haga del escaqueo un arma de confrontación política.

Una vez dicho esto, me gustaría subrayar aquellos elementos que he visto que son comunes en los distintos informes. El primero, que el sistema de bonificaciones de 2006 ha tenido efectos positivos, aunque muy limitados. Tanto el ministerio como el equipo Toharia y la agencia lo han planteado; efectos muy limitados porque, lógicamente, su desarrollo ha coincidido con el comienzo de una etapa de crisis en la que la caída del empleo ha tenido un efecto en todos los ámbitos y con todos los tipos de bonificaciones. Ese es un elemento positivo porque la temporalidad se redujo un 3,5, aunque en estos momentos la temporalidad está en el 25 por ciento. Desde luego, mucho más baja que años anteriores, pero por otras causas radicalmente diferentes a las que planteaba la ley de 2006. Ese es un elemento que me parece que es coincidente. ¿Qué otro elemento también es coincidente? Que la ley de 2006 tenía un objetivo: transformar empleo temporal en empleo fijo. En estos momentos, esa no es la situación de nuestro país; la situación de nuestro país es la baja contratación, es decir, el desempleo. Por lo tanto, ese modelo está agotado; es un modelo agotado que hay que intentar redefinir. Dicen que hay que hacer un planteamiento y reforma porque en una coyuntura de crisis económica como la que tenemos el planteamiento sobre el empleo de las bonificaciones tiene que cambiar. A mí me parece que ese es un elemento indudablemente positivo. ¿Qué otras cuestiones hemos visto? Creo que hay una cuestión que es interesante y que para mí ha sido un tanto sorprendente: aquellas bonificaciones que se han dado para la transformación de contrato temporal en contrato fijo han tenido mayor permanencia en el mercado y han tenido un mayor grado de uso por parte los empresarios porque han convertido el contrato temporal en un contrato que realmente les ha permitido seleccionar, o contrato a prueba, y un contrato posteriormente indefinido para el que se han servido de una bonificación. Si habían hecho el contrato a prueba a través del contrato temporal, lógicamente sabían a quién contrataban, de qué manera lo hacían y qué funcionalidad querían que cubriese en la empresa y lo tenía indefinido. Este es un elemento que me ha sorprendido. Como también me ha sorprendido que los contratos ordinarios, con la bonificación inicial, hayan tenido menos grado de permanencia en la empresa. Como también me ha sorprendido, y es un hecho positivo, desde mi punto de vista, que los contratos que se han hecho con la bonificación indefinida como tales, se hayan circunscrito más a aquellas personas que tienen una alta cualificación. Es decir, el empresario va buscando en el mercado, y a través de esa búsqueda en el mercado, va bonificando y va contratando fijos a aquellos que tienen una cualificación determinada, mientras que a los que no tienen una cualificación determinada

los está metiendo a través del contrato bonificado y transformado de temporal en fijo. Eso es lo que me ha parecido entender.

Hay otra serie de constantes que se han realizado por parte de los comparecientes, pero no es menos cierto que los compañeros que me han precedido ya las han reflejado en algunas de sus intervenciones. Por ejemplo, el señor Campuzano hacía una diferencia sobre el tamaño de las empresas, el uso de las bonificaciones, el mejor o peor uso que había, y me parece que en la intervención de la representante de la agencia sí que se hacía una diferencia sobre el papel que jugaban las bonificaciones entre las empresas grandes y las empresas pequeñas, lo cual es un elemento a tener en cuenta para posteriores análisis. Como en los tres comparecientes también hay un sentimiento generalizado de que el modelo que se redefine de bonificaciones debe de estar enmarcado dentro de lo que son las políticas activas generales. Es decir, esto no puede ir como un compartimento estanco de otras políticas activas que se están realizando desde niveles institucionales diferenciados, sino que esto debe formar un paquete. Seguramente deberemos hablar de sectores más selectivos a la hora de hablar de bonificaciones, porque uno de los efectos negativos que han podido tener las bonificaciones ha sido la universalización de las mismas, que ha tenido un efecto no todo lo positivo que podríamos haber planteado en un momento.

Hay otra cuestión que me ha llamado la atención que han dicho los tres comparecientes, pero sobre todo el representante del ministerio y el del grupo universitario de don Luis Toharia, y es que los contratos de fomento a la contratación indefinida, es decir, los de 33 días por año, aunque tienen la limitación entre 31 y 44 días esos tipos de contratos están siendo utilizados en menor medida que los contratos fijos normales del mercado, que tienen un despido de 45 días por año. En las dos intervenciones he creído que la justificación que hacían es que los 45 días por año de indemnización el empresario lo tenía amortizado con el contrato recogido en la Ley 45/2002, por el cual se anulaba el coste del salario de tramitación. Es decir, si reduciendo el salario de tramitación se ha devaluado el despido en un 25 o en un 30 por ciento de coste en la mayoría de los casos y en estos momentos se está utilizando el 90 por ciento de ese tipo de contratación, lo que ustedes me están diciendo es que por esa medida el despido se ha abaratado en nuestro país entre un 25 y un 30 por ciento. Entonces, cuando oyes en algunos casos —y ahora viene la consecuencia que yo extraigo— que hay que abaratar el despido, es que esta ley lo ha abaratado de una manera absolutamente desproporcionada. Y cuando oyes que hay que hacer un contrato fijo con un despido gradual en función de los años trabajados, te preguntas: ¿y quién se acogerá a él? Porque si los empresarios con buen sentido común se van al de 45 días por año porque ya lo tienen abaratado por el salario de tramitación, ¿ahora qué pasa? ¿Cuáles son los elementos desde el punto de vista socio-

lógico y de análisis científico que se ponen sobre la mesa a la hora de hacer propuestas sobre el tema laboral? Yo quiero sacar a colación que muchas veces nos pierde la boca en lugar del sentido común a la hora de hacer determinadas propuestas; eso es lo que quiero decir. Desde mi punto de vista se veía en los datos que presentaba trimestralmente la EPA, pero hasta que no hemos ido avanzando en la valoración del coste del despido con distintos informes que determinadas personas relevantes del mundo universitario han ido presentando no hemos visto que el empresario ya tenía la devaluación del despido. En ese sentido voy a intentar concretar una serie de cuestiones.

La primera sería la siguiente. El Ministerio de Trabajo ha afirmado que las empresas utilizan la temporalidad como periodo de prueba. Ese es un elemento que hay que evaluar, porque nosotros estamos hablando de un contrato de formación y de prácticas para los jóvenes y a lo mejor estamos haciendo un tipo de contrato que no tiene ningún sentido y no nos va a comprar nadie por mucho que lo incentivemos porque están utilizando la temporalidad, que es más fácil y que lo resuelve. Ese dato me parece importante, sobre todo para aportar ideas al debate del futuro, no para hacer en estos momentos preguntas capciosas.

Otra cuestión que a mí me ha sorprendido de la aportación de la agencia es que la forma de cálculo de las bonificaciones en 2006 no ha beneficiado. Yo siempre he creído que la forma de cálculo de las bonificaciones, que modificó el porcentaje un tanto alzado por cada uno de los contratos, sí que beneficiaba. A lo mejor es cierto que beneficia a un tipo de cualificación determinada y perjudica a otra. Ese es un tema que me gustaría tener claro, porque lo vendimos como un gran avance, no vaya a ser que lo hayamos convertido en una gran metedura de pata. Bueno, todos podemos equivocarnos, hasta el Congreso de los Diputados y hasta el Gobierno. **(El señor Echániz Salgado: Sobre todo.)** Eso lo he dicho para que lo contestases así; ya sabía que ibas a responder. **(Risas.)**

Los tramos de empresas. Los tramos de empresas es un elemento diferenciador a la hora de dar un mayor o menor grado de bonificaciones. Ese es un dato que me interesa porque yo estoy convencido de que en una empresa grande las bonificaciones van al capítulo de la contabilidad que tiene la empresa y que a las pequeñas les puede servir para mantener o para no mantener empleo. Es decir, creo que hay que diferenciar entre los tramos de empresas en las cuales las bonificaciones no son el elemento de contrato y las pequeñas, qué tipo de empresas pequeñas, si estamos hablando de menos de 50, si estamos hablando de micros o de qué; y en qué sectores, porque hay sectores en los que la bonificación puede ser interesante y hay otros a los que perjudica.

Hay otro tema que se ha planteado también por los tres: la utilización selectiva de las contrataciones. Cuando se habla de utilización selectiva de las contrataciones me imagino que se habla de determinados tramos de

empresas, de determinados sectores y también de determinada tipología de personas. Desearía saber si eso es así o si simplemente estamos hablando de contratos y que, por lo tanto, afecta a trabajadores y trabajadoras que hay que bonificar sin tener en cuenta los tramos de empresas, sin tener en cuenta los sectores. Lo que quiero preguntar a los comparecientes es lo siguiente: ¿sería bueno actuar selectivamente en sectores, en tramos de empresa y sobre determinadas personas que en estos momentos están más condenadas al desempleo que otras?

No tengo más que decir. Estoy seguro de que las respuestas y las intervenciones nos servirán para hacer un documento rico y muy interesante.

El señor **PRESIDENTE**: Para responder a las preguntas o a las cuestiones suscitadas por los portavoces de los grupos parlamentarios vamos a seguir el mismo orden de las intervenciones de los ponentes. En primer lugar, hará uso de la palabra don Alfonso Prieto Prieto.

El señor **SUBDIRECTOR GENERAL DE ESTRATEGIAS DE EMPLEO DEL MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN** (Prieto Prieto): Voy a tratar de dar respuesta lo más rápidamente posible a las cuestiones que se han planteado. En relación con lo que se ha afirmado de que ha transcurrido un tiempo entre la realización de los informes y su presentación aquí, en el caso del informe del Ministerio de Trabajo fue finalizado justo el día en el que se envió al Congreso, el 28 de enero, y contiene los datos disponibles en ese momento, absolutamente actualizados. Desconozco el informe del Tribunal de Cuentas que usted menciona y, por tanto, no puedo decirle nada sobre ello. Sobre si el instrumento de control de fondos que se utiliza en la Unión de Europea podría ser empleado aquí, no entro en esta disquisición porque yo al menos no conozco que haya un problema de descontrol de fondos utilizados, más bien lo contrario, hay un seguimiento pormenorizado por parte de la Tesorería de la Seguridad Social y del propio Servicio Público de Empleo. No tengo opinión sobre esta cuestión. ¿Que se puede hacer otro estudio, un análisis comparativo con la situación de otros países? Obviamente se puede hacer. De todas formas, la situación del mercado de trabajo español, tan diferente en relación con otras realidades, no sé si introduciría sesgos en las conclusiones a las que se pudiera llegar. Es algo que se puede plantear y no dudo de que habrá alguien que pueda hacer este trabajo. Usted cita el modelo alemán como una alternativa a la destrucción de empleo. Siempre me sorprende cuando oigo hablar del modelo alemán porque existe en España desde hace muchos años. El problema es que no se utiliza. Si me pregunta por qué razón no se utiliza, tengo que decirle que lo desconozco, habría que estudiarlo, porque está en la legislación. Lo que sí le puedo decir es que el documento que el Gobierno ha elaborado para el diálogo social introduce esta cuestión

para matizar algunas de las regulaciones que contiene la actual legislación española sobre este tema.

Estoy de acuerdo en la posible sinergia —y esta es una respuesta general, porque creo que todos los intervinientes lo han expresado—, en el efecto positivo que pudiera tener incardinar las bonificaciones en el sistema general de políticas activas y las sinergias que de ello podrían derivarse. Creo que a bote pronto se puede decir que podría ser positivo. También estoy absolutamente de acuerdo en que hay que revisar todas las bonificaciones, no solamente las de la Ley 43. Sobre la idea que el representante del Partido Popular ha expresado en relación con la opinión que pudiéramos tener sobre centralizar las bonificaciones en los tres colectivos que ya se han citado, tengo que decir que es una opción; en cualquier caso, parece claro que de los análisis que se han expuesto aquí esta mañana se deduce la necesidad de que en la reforma del sistema se proceda a una concentración de las bonificaciones en grupos que realmente necesiten esta ayuda para acceder a un empleo. Estamos todos de acuerdo en que la universalización de las ayudas ha restado eficacia al sistema.

Sobre lo que plantea el señor Olabarría, prácticamente estoy de acuerdo en todo lo dicho, fundamentalmente en buscar los colectivos más vulnerables. Es esto mismo que acabo de afirmar. Estoy totalmente de acuerdo con usted. El problema que va a haber siempre es que ante la escasez de recursos —sobre todo en esta coyuntura— va a haber opciones que seguramente van a dejar fuera a algún colectivo que querríamos incluir. En todo caso, esto va a ser objeto del diálogo social, así que supongo que ahí podrán llegar a un acuerdo al respecto. En cualquier caso, como usted bien dice, es mejor no generalizar las bonificaciones porque ya hemos visto que ese no es un método que pueda funcionar.

Respecto a lo dicho por el representante de Convergència i Unió, se puede estar más o menos de acuerdo con todo lo expuesto. Aquí sale por primera vez el tamaño de la empresa. Es muy relevante el asunto planteado, y así se deduce de los dos informes, tanto el de la agencia como el del grupo de la Universidad de Alcalá. El tamaño de la empresa se revela, en los estudios que se han hecho, como un factor determinante a la hora de utilizar el sistema. Las pequeñas empresas, sobre todo las microempresas, hacen un uso mucho más adaptado y adecuado y en sus decisiones de contratación la bonificación sí que tiene un papel relevante. Combinar políticas activas y pasivas es una cuestión que creo que —no como representante del ministerio, sino como profesional, como economista— debería explorarse. De hecho, en alguna medida ya hay algún tipo de vinculación. Ha habido una medida reciente a la que se han referido ustedes, que es la de las bonificaciones a los perceptores de prestaciones por desempleo, que trataba, de alguna forma, de introducir esta idea en la política de bonificaciones. Sobre la orientación de la política de bonificaciones hacia otros aspectos que no sean la mera

creación de empleo, como su mantenimiento, o que vayan dirigidas a unos determinados sectores o a unas determinadas empresas y de ahí deducir el instrumento a utilizar, se puede estar de acuerdo en términos generales, sobre todo porque en la reforma que pudiera emprenderse del actual sistema de bonificaciones está claro que habría que tener en cuenta que ahora la creación de empleo no es el único objetivo, no puede serlo. En ese mismo grado de importancia, está el mantenimiento del mismo y poner las bases para que en la salida de la crisis se pueda generar empleo y de mejor calidad que el que se ha generado en las salidas de crisis anteriores.

Sobre lo que ha planteado el representante del Grupo Socialista y los elementos comunes que se han visto en las exposiciones, estoy totalmente de acuerdo. Me gustaría hacer una referencia al efecto que la Ley 45/2002 puede tener en todo esto que estamos hablando hoy aquí. La Ley 45/2002 está detrás —en esto coincido con mis colegas comparecientes de hoy— de esta sorprendente utilización que las empresas están haciendo de los contratos ordinarios, muy por encima no solo de lo esperado, sino de lo que una lógica económica podía aconsejar. Yo creo que ahí hay dos explicaciones —llevo tiempo dándole vueltas a este asunto— de por qué ha habido a lo largo del tiempo menos utilización del contrato de los 33 días, llamado contrato de fomento de la contratación indefinida. Una de ellas es muy clara, porque en el año 2009 ya no se pudieron hacer prácticamente conversiones en contratos de este tipo porque había fijado un límite de fecha, el 31 de diciembre de 2007, es decir, los contratos temporales que tenían que ser objeto de conversión tendrían que haberse realizado antes de esa fecha. Por ello, en el año 2009 hubo una caída brutal que está recogida en el documento del ministerio. En ese año solo se hicieron —creo recordar— 40.000 conversiones en contratos de fomento de la contratación indefinida. La otra explicación vendría dada por la interpretación de los empresarios de la Ley del año 2002. Ahí se produce no solo un abaratamiento real del despido con la eliminación de los salarios de tramitación, sino que se produce una descausalización del despido y, desde luego, la eliminación total de las incertidumbres que los procedimientos de despido hasta entonces pudieran implicar para las empresas en cuanto a litigios posteriores y demás; eso prácticamente se elimina por completo. ¿Qué ocurre? Que además de estos efectos ya expuestos —esto es una interpretación que puede ser errónea, pero creo que algo hay detrás de esto—, algunos empresarios hicieron una interpretación errónea hasta el año 2006 —y probablemente después también— de las posibilidades de aplicación de la Ley del año 2002 porque pensaron que solamente era aplicable a los contratos de 45 días y no a los de 33 días. Se introdujo una aclaración en la Ley 43/2006, pero yo pienso que incluso en las empresas de menor tamaño, en las que no hay unos departamentos de personal, que son servicios externos y demás, quizás estas personas no han tenido en cuenta

esta posibilidad. Desde el principio, la ley no hacía distinguos entre los 45 y los 33 días, de forma que, como es sabido, el 80 por ciento de los despidos improcedentes individuales están transcurriendo a través de la aplicación de la Ley del año 2002, y en la mayoría de los casos se están pagando 45 días cuando se podrían pagar 33. Esto es algo que pueden aclarar en su contestación, si ustedes tienen mejor información que yo, pero creo que está ocurriendo.

El señor **PRESIDENTE**: A continuación hará uso de la palabra doña Ana Ruiz Martínez.

La señora **DIRECTORA DEL DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN DE LA AGENCIA ESTATAL DE EVALUACIÓN Y CALIDAD** (Ruiz Martínez): Muy brevemente también, y para ganar tiempo, intentaré dar una respuesta global, porque creo que muchas de las cuestiones han sido planteadas por los distintos portavoces.

Efectivamente, nuestro planteamiento parte, como he dicho repetidamente, de un rediseño de la política, y el primer objetivo que tiene que cumplir es ganar en eficacia. Eso para nosotros significa, a la luz de las evidencias que hemos encontrado en nuestra evaluación, centrarse en colectivos específicos que tengan claros problemas de empleabilidad, de acceso al empleo. En ese sentido, nosotros planteamos una utilización selectiva que se refiera no solamente a colectivos concretos de trabajadores sino que tenga también en cuenta a personas y sectores. Creo que se hacía referencia al caso irlandés, que nosotros resaltábamos también en nuestro informe de evaluación porque nos parecía un ejemplo paradigmático de cómo incorporar ese tipo de planteamientos que se están haciendo en otros países para resolver el problema con esa visión de futuro, no solo con un planteamiento a corto sino a largo plazo. El caso irlandés supone que el Gobierno ha abordado un proceso de reconversión, claramente, a través de un procedimiento de formación y reciclaje de los trabajadores de la construcción orientándolos hacia otro tipo de actividad. Básicamente, hacia la instalación de energías limpias en edificios y empresas y control de eficiencia energética. Es decir, es una iniciativa que combinando formación y subvenciones al empleo está permitiendo paliar el problema del desempleo reorientando ese sector hacia un sector de futuro. Con ese criterio de personas o colectivos concretos y tamaños de empresa concretos (porque las bonificaciones no afectan igual a según qué empresa y tamaño, son evidentemente mucho más importantes y tienen mucho más peso en las pequeñas empresas, sobre todo en las microempresas, en las grandes empresas tienen una importancia relativa mucho menor), con esa idea, en la coyuntura actual y partiendo del principio de que las intervenciones públicas tienen que ser ágiles, se diseñan intervenciones para resolver problemas y si la naturaleza de los problemas que tratan

de resolver cambian, los objetivos de esas intervenciones tienen que cambiar forzosamente.

¿Cuál sería nuestro planteamiento? Los objetivos principales en este momento son detener la destrucción de empleo y eso significa utilizar de manera complementaria con políticas activas de mercado de trabajo las bonificaciones para mantener a las personas en ocupación. El objetivo es mantener. El caso alemán puede ser un elemento de referencia, aunque, como ya se comentaba, nosotros también tenemos mecanismos si no idénticos, muy similares. Se trataría pues de reforzar esas reducciones de jornada con formación, con bonificaciones y con los criterios que se consideren. El segundo objetivo es la generación de mejor empleo y esto pasa desde nuestro punto de vista, básicamente, por bonificaciones de cuotas vinculadas a otras medidas complementarias, fundamentalmente, a formación.

Uno de los grandes problemas que tenemos es el déficit de capital humano. Los datos del mercado de trabajo avalan que la destrucción de empleo se produce básicamente entre los trabajadores con menor nivel de cualificación. La idea sería sentar las bases para un mejor empleo, y eso significa formación combinada, como decía, con otras medidas como la mejora de la intermediación. Ese enfoque de complementariedad de las políticas de mercado de trabajo —tanto pasivas como ésta, como activas— debería de complementarse también con otro enfoque y es con complementariedad de ámbitos de actuación pública. El año pasado hicimos una evaluación sobre el sistema general de becas educativas y el mandato que teníamos era evaluarlo no solo como instrumento que garantiza el acceso equitativo a la educación, sino como posible instrumento de reducción del abandono escolar prematuro y la mejora del capital humano. Este es un ejemplo del sentido de complementariedad que planteamos en el informe. De la misma manera que recomendábamos en ese informe que todas las intervenciones que incidieran en la mejora del capital humano no podían recaer exclusivamente sobre el sistema educativo, sino que el sistema productivo tenía mucho que decir en eso, en este aspecto pasa exactamente lo mismo.

Un elemento que se puede plantear, desde ese enfoque de complementariedad de las intervenciones de distintos ámbitos de actuación pública, puede ser la utilización del sistema de becas salario para reincorporar a jóvenes que han abandonado el sistema educativo que no tienen un nivel de cualificación suficiente, para reincorporarlos y mejorar su formación para el empleo dentro del propio empleo, un sistema podrían ser las becas salario.

Con relación a los mecanismos de control de fondos comunitarios, en nuestro propio informe hacemos referencia a eso, porque uno de los elementos que no deben de modificarse en la concesión de las bonificaciones es su carácter automático, es decir, no se puede generar una nueva carga a las empresas a la hora de acceder a la bonificación. Si complejizamos de alguna manera el sistema, es decir, si estamos utilizando un sistema de

bonificaciones selectivas que tiene en cuenta múltiples factores, es verdad que la concesión de la bonificación debería de ser automática, pero los controles que hace Tesorería General de la Seguridad Social deberían de reforzarse con controles alternativos en la línea de lo que hace el Fondo Social Europeo, que es por muestreos de contratos. Es decir, si la opción al final es bonificaciones selectivas con diferentes variables que definen los colectivos objeto de bonificación —tamaño de empresa—, deberían de complementarse los mecanismos de control de tesorería.

Finalmente —creo que no me dejo nada—, quisiera comentar la forma de cálculo. Lo que nosotros planteamos en el informe es que, sobre costes laborales medios, teniendo en cuenta solo tamaño de empresa y, dentro de cada sector de actividad, tamaño de empresa, el efecto parece neutro en términos cuantitativos. Evidentemente, la modificación de la forma de cálculo tiene un primer efecto positivo evidente. La aplicación de un porcentaje sobre la cotización beneficia a aquellas rentas salariales más elevadas, es decir, a aquellos trabajadores que en principio parece que podrían tener menos problemas de acceso al empleo. La aplicación de un módulo, de una cuantía fija, beneficia más la contratación de personas con rentas salariales más bajas, evidentemente. Lo decía en ese sentido. Es cierto que ha habido argumentos en el sentido de que el cambio de porcentaje a módulo desincentivaba porque disminuía la cuantía de la bonificación. Según nuestros cálculos, no la modifica. A eso me refería con el efecto neutro. Creo que no me dejo nada más.

El señor **PRESIDENTE**: A continuación hará uso de la palabra el señor García Serrano.

El señor **REPRESENTANTE DEL GRUPO DE TRABAJO DE DON LUIS TOHARIA CORTÉS. DEPARTAMENTO DE FUNDAMENTOS DE ECONOMÍA E HISTORIA ECONÓMICA DE LA UNIVERSIDAD DE ALCALÁ DE HENARES** (García Serrano): Voy a intentar responder de forma general, porque alguno de los aspectos que se han comentado ya han respondido a alguna de las preguntas que se hacían. Voy a hacer un par de comentarios sobre los colectivos, el tamaño de empresa, el tipo de empresa y los sectores. Respecto a los sectores de actividad y el tipo de empresa, en nuestro estudio considerábamos diferentes características, variables, tanto de los trabajadores como de las empresas que los contrataban, y estas son dos variables que contemplábamos. Un resultado que merece la pena destacar es que en las empresas que eran sociedades limitadas o de autónomos, personas físicas, el peso de los contratos iniciales bonificados y las conversiones era mayor en relación con los contratos indefinidos ordinarios. Es decir, las empresas de la economía social en las que había autónomos con trabajadores utilizaban en mayor proporción tanto las conversiones como los contratos iniciales bonificados. Lo mismo sucedía por

tamaño de empresa. Las empresas más pequeñas, menores de cincuenta trabajadores, eran las que también hacían más uso de este tipo de contratos. En cuanto a los sectores por ramas de actividad, este tipo de contratos se utilizaba también más en aquellos sectores con tasas de temporalidad más elevadas. Es decir, el uso de las conversiones o de los contratos bonificados en comparación con los indefinidos ordinarios no era uniforme, sino que era distinto dependiendo del tamaño de empresa, si era más pequeña o más grande, del tipo de empresa y también del sector, incluso también por comunidades autónomas: en aquellas comunidades autónomas donde la temporalidad era más elevada, es evidente que también se utilizaron más las conversiones y los contratos bonificados.

En relación con la pregunta del diputado de Convergència i Unió sobre si hemos hecho algún análisis por comunidades autónomas, tengo que decirle que hemos utilizado datos de afiliación a la Seguridad Social de Andalucía y Cataluña —antes, en mi exposición, no lo he comentado— para ver si había algún patrón distinto al comparar dos comunidades diferentes, sobre todo en cuanto a desempleo y tasas de temporalidad. El resultado que obtuvimos utilizando esos datos más desagregados era que el resultado general se mantenía, pero cuando se comparaban los tres tipos de contratos, se volvía a obtener el resultado de que las conversiones eran los contratos más estables —en este caso nos concentrábamos en el análisis de la estabilidad— y los contratos iniciales bonificados eran los más inestables. Eso se comprobaba tanto en el caso de Cataluña como en el de Andalucía.

Respecto a los colectivos, he comentado antes que el paso a un sistema en el que las bonificaciones estén menos generalizadas y sean más selectivas tiene un efecto macroeconómico nulo, pero lo que importa realmente al utilizar las políticas activas y en concreto las bonificaciones es generar efecto sustitución. Evidentemente, si se utilizan para todos los colectivos el efecto general será nulo y los efectos sustitución serán escasos. Cuanto más selectiva sea la política activa mejores resultados generará para el colectivo que sea elegido como colectivo tratado. Para ver ese efecto, quizás lo mejor sea ver el gráfico de la evolución de la tasa de temporalidad. La reforma de 2006 tuvo un efecto importante, porque redujo la tasa de temporalidad en 3,5 puntos en el año y medio siguiente a la implantación del nuevo sistema de bonificaciones. Lo interesante es ver que el efecto no fue igual para todos los colectivos. Aquí hay un gráfico en el que se distingue por sector privado y público, mujeres y hombres; se podría haber hecho también por tamaño de empresa o por sectores. Lo que se ve es que el efecto se concentró de forma muy importante en las mujeres. Si hubiéramos tomado otra variable, como por ejemplo el tamaño de empresa, habríamos visto que básicamente se concentró en las empresas más pequeñas. Esto quiere decir que la selección de los colectivos es muy importante, porque el efecto sustitu-

ción es tan relevante que puede afectar a las tasas de temporalidad, pero también a la estabilidad de los colectivos que se eligen como objetivo de la política. Por eso es muy relevante elegir adecuadamente el colectivo al que se tiene que dirigir la bonificación. Por lo tanto, sería bueno pasar de un sistema más general a un sistema más selectivo, que se eligieran los colectivos de interés y también sería muy importante que el periodo temporal fuera limitado. Eso es muy relevante porque acentúa más el impacto de la política. Si se mantiene en el tiempo, la bonificación se hace permanente y el efecto se diluye, quizás sería mucho más importante concentrarlo en un periodo temporal concreto.

Dos comentarios más. En cuanto a las conversiones, los datos que hemos presentado avalan que las conversiones de contratos temporales en indefinidos son más estables. La conclusión que se deriva de eso, ¿cuál es? Podríamos decir: si las conversiones son más estables, fomentémoslas. En las conclusiones decíamos que quizá sería una solución adecuada, pero con matices, en el sentido de que hay que evitar que las empresas adelanten el efecto de la política y que contraten más temporales para luego utilizar la bonificación. Las conversiones habría que utilizarlas estableciendo claramente cuáles son los límites, es decir, que los contratos temporales se utilicen, pero estableciendo qué tipo de contratos temporales se pueden convertir, durante cuánto tiempo un trabajador puede estar con un contrato temporal. Habría que acotar bien cuándo se van a utilizar las conversiones.

Una cuestión importante sería saber —eso no lo hemos hecho, porque se ha hablado de las conversiones y de los contratos temporales como periodo de prueba— cuánto tiempo ha durado el periodo de prueba. Respecto a un trabajador temporal que se convierte en indefinido, habría que saber cuántos contratos temporales ha tenido o cuánto tiempo ha estado trabajando como temporal en la misma empresa. Eso también es relevante. Habría que saber si el periodo de prueba ha sido muy largo o muy corto. Nuevamente habría que ver cuál ha sido el patrón temporal del trabajador dentro de la empresa antes de que realizara la conversión.

Quisiera hacer un último comentario en relación con los contratos indefinidos ordinarios y lo que se ha observado después del año 2006. En el análisis anterior, Alfonso Prieto ha comentado alguna de las posibles explicaciones de por qué se han seguido utilizando los contratos indefinidos a partir del año 2006, y sobre todo de 2007 a 2009. Un dato que es muy relevante, para eliminar ese mito de que no se crea empleo o de que las empresas no utilizan el contrato indefinido, es que en el año 2009 se hicieron unos 700.000 contratos indefinidos ordinarios, aquellos que tienen un coste de despido más elevado. ¿Por qué las empresas siguieron utilizando ese tipo de contratos, incluso de forma más acentuada una vez que terminó la reforma de 2006? Alguna explicación habrá, un factor podría ser lo que se ha comentado previamente o quizás que las empresas se han dado cuenta

de que no es tan costoso contratar a alguien de forma indefinida. Por eso, nosotros comentábamos en las conclusiones que la reforma de 2006, combinada con la de 2002, quizás provocó un efecto posterior, en el sentido de que las empresas se dieron cuenta de que realmente los contratos ordinarios no son tan costosos en comparación con otro tipo de contratos, básicamente que las empresas pueden contratar utilizando el contrato ordinario, pero también pueden despedir posteriormente.

El señor **PRESIDENTE:** Muchas gracias, señor Prieto, señora Ruiz y señor García Serrano, por su comparecencia y por sus aportaciones.

La siguiente sesión la tendremos el día 2, a las 11 horas, con los empresarios y con los sindicatos. Lo digo para información general de las señoras y señores diputados.

Se levanta la sesión.

Era la una y cuarenta minutos de la tarde.

Edita: **Congreso de los Diputados**

Calle Floridablanca, s/n. 28071 Madrid

Teléf.: 91 390 60 00. Fax: 91 429 87 07. <http://www.congreso.es>

Imprime y distribuye: **Imprenta Nacional BOE**

Avenida de Manoteras, 54. 28050 Madrid

Teléf.: 902 365 303. <http://www.boe.es>



Depósito legal: **M. 12.580 - 1961**