

La flexiguridad como clave de la política de empleo de la Unión Europea: entre la competitividad, la inclusión social y el respeto a los derechos sociales

M^a Luz de la Cal*

Profesora del Departamento de Economía Aplicada I. UPV/EHU

y

Aitor Bengoetxea*

Profesor de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. UPV/EHU

Resumen: La flexiguridad se ha convertido en una noción central de la política de empleo de las instituciones europeas. Aunque la flexiguridad tiene un contenido bastante abierto, según se desprende de los diferentes enfoques existentes, la propuesta de la Comisión Europea se centra fundamentalmente en la dimensión externa, que supone la flexibilidad de la entrada y salida en el empleo y una seguridad, no en el empleo, sino en el mercado de trabajo, vía las políticas activas y pasivas.

Entendemos que la propuesta es muy desequilibrada, al proponer el intercambio entre flexibilidad cierta y seguridad incierta. Se trataría de facilitar y descausalizar los contratos temporales y los despidos, ofreciendo a cambio políticas activas y pasivas con eficacia notoriamente insuficiente para afrontar las situaciones de desempleo (en el Estado español actualmente por encima del 20%, casi la mitad en situación de desempleo durante más de un año). Así, más que una nueva propuesta de flexiguridad, parece un ejercicio de *neoflexibilidad*.

La aplicación de una estrategia de este tipo generaría gran inseguridad y una ampliación de los riesgos de pobreza entre la población trabajadora, puesto que reduciría la protección del empleo en ausencia de un sistema potente de garantía de rentas y de políticas activas del mercado de trabajo. Además, se trata de una estrategia que obvia que la seguridad en el empleo es un prerequisite para incrementar la productividad y la innovación, aspectos clave para el impulso de la competitividad de la economía.

Nuestra apuesta apunta hacia un modelo de flexiguridad fruto del diálogo social, con un enfoque integral, en el que se pacten reformas en las diferentes esferas que afectan a la relación laboral y no medidas aisladas, y en el que se apueste fundamentalmente por la flexiguridad interna (salario, funciones, jornada), a cambio de la estabilidad en el empleo (causalidad en los contratos temporales y en los despidos), tan reconocida en los textos jurídicos de mayor rango normativo (Constitución y OIT), como ignorada en su aplicación. Con todo, dada la creciente inestabilidad laboral consecuencia de la mayor variabilidad e incertidumbre en las economías, es necesario reforzar los sistemas de protección social y las políticas de mercado de trabajo para proporcionar seguridad. En tal escenario flexibilidad y seguridad se reforzarían mutuamente para dotar a los sistemas productivos de mayor competitividad.

* Miembros del Grupo Consolidado de Investigación Parte Hartuz (UPV/EHU).

Palabras clave: Flexiguridad, políticas activas de empleo, mercados de trabajo transicionales, diálogo social, competitividad, inclusión social, reforma de la protección social

Índice: 0. Introducción 1. El concepto de flexiguridad 1.1. Origen y evolución 1.2. La flexiguridad “oficial” impulsada por la Comisión Europea 2. Valoración de la estrategia de flexiguridad impulsada por la Comisión Europea 2.1. Desde el punto de vista del Derecho laboral en general 2.2. Desde el punto de vista del Derecho laboral español 2.3. La flexiguridad en la reciente reforma laboral española 2.4. Desde el punto de vista de la inclusión social 2.5. Desde el punto de vista de la competitividad y la creación de empleo 3. Una propuesta de flexiguridad que compatibilice la competitividad con la inclusión social y el respeto a los derechos sociales 3.1. Bases en las que anclar la estrategia de flexiguridad 3.1.1 El diálogo social 3.1.2. Integralidad de la flexiguridad 3.1.3. Políticas activas de empleo 3.1.4. Modernización de los sistemas de protección social 3.2. Diferentes caminos hacia la flexiguridad y condiciones para su implementación 4. Conclusiones 5. Bibliografía.

0. Introducción

En estas páginas propondremos las principales líneas que, desde nuestro punto de vista, deberían contemplarse en una estrategia de flexiguridad que permita el incremento de la competitividad y los niveles de inclusión social bajo el respeto de los derechos sociales. Se trataría de favorecer el crecimiento económico y el aumento del empleo en la UE, poniendo freno a los crecientes riesgos de exclusión social provocados por la precarización del empleo y, más recientemente, por la crisis económica. Todo ello sin menoscabo de los derechos sociales que configuran el *modelo social europeo*, como referente mundial.

En primer lugar, haremos un breve repaso de los diferentes conceptos de flexiguridad que se manejan en la literatura académica sobre el tema, de los que bebe la Comisión Europea para la elaboración de su propuesta de flexiguridad. Nos ha parecido de interés exponer estos enfoques para poner de manifiesto que, bajo el concepto genérico de flexiguridad, existe una variedad de propuestas y perspectivas bastante rica, y que la visión de la flexiguridad de la Comisión Europea recoge solo algunos aspectos de toda esta variedad.

Posteriormente analizaremos críticamente esta propuesta asimétrica de la Comisión. Contrastaremos la estrategia de flexiguridad con el derecho social, para observar su impacto y grado de compatibilidad con el mismo. En primer lugar, con respecto a las instituciones de derecho laboral y social en general, centrándonos en los aspectos donde incide directamente la flexiguridad: modalidades contractuales, despido, políticas activas y políticas pasivas de empleo. Después, se hará una valoración del derecho laboral español, desde la perspectiva de las mencionadas claves de la flexiguridad. Seguidamente, se comentará la reciente reforma laboral española, desde el prisma de la flexiguridad. Asimismo, se valorará la flexiguridad desde el prisma de su impacto en la inclusión social, y en lo que se refiere a la competitividad y la creación de empleo.

A continuación, realizaremos una propuesta en la que se recogen las principales líneas maestras de un enfoque de flexiguridad que impulse el empleo y la competitividad en Europa, mejorando los niveles de inclusión social y manteniendo los derechos sociales que han sido la seña de identidad de buena parte de los países europeos. Nos parece insoslayable que las políticas de flexiguridad se diseñen y pacten a través del diálogo social. Además, se trataría de una propuesta de carácter integral, que concibe que una estrategia de flexiguridad sólo puede ser calificada como tal si afecta a todas las esferas o ejes que afectan a las condiciones en las que el trabajo se desempeña. Una estrategia genuina de flexiguridad deberá promover cambios o reformas en las instituciones laborales, educativas y formativas y en las de protección social, y con el acuerdo de los interlocutores sociales. Desde este punto de vista, las medidas y acuerdos parciales o no pactados, no van en esta línea.

Por último, señalaremos algunos requisitos previos para la puesta en marcha de una política de flexiguridad, pero siempre considerando que cada país deberá encontrar su propio camino en función de sus instituciones e historia de las relaciones laborales.

En cuanto al caso de Euskadi, nuestro estudio ha sido mínimo debido a que el marco competencial existente no da posibilidad de llevar a cabo políticas diferentes a las estatales

en dos áreas medulares para impulsar las estrategias de flexiguridad: la normativa laboral (contratación y despido) y la protección por desempleo. El único ámbito de actuación es el de las políticas activas de empleo, cuya reciente transferencia podría abrir caminos para diseñar una estrategia adaptada a la realidad y las circunstancias concretas del territorio, pero aún es demasiado pronto para valorarlo.

1. El concepto de flexiguridad

1.1. Origen y evolución

El período de crecimiento económico generalizado que se inicia en la UE desde mediados de los 90 tuvo sus frutos en términos de creación de empleo y reducción de las tasas de paro. Sin embargo, se observan una serie de tendencias preocupantes.

Desde el punto de vista social, hay que hacer referencia a la profunda segmentación de los mercados de trabajo europeos, que suponen que una parte creciente de la población ocupada lo esté en condiciones precarias, bien sea por la temporalidad del contrato o por su parcialidad¹ o bien por la baja remuneración del trabajo. Se trata de colectivos atrapados en una sucesión de empleos de corto plazo y calidad mediocre. Una parte importante del empleo carece de potencial integrador y ello, unido a otra serie de tendencias socio-demográficas e institucionales², incrementa los riesgos de exclusión social.

Desde el punto de vista económico y de la competitividad se constata que el objetivo de creación de empleo establecido para el año 2010 en Lisboa era demasiado ambicioso. Una parte de la población en edad de trabajar no se ha beneficiado de la expansión económica y permanece en desempleo o ha pasado a la inactividad laboral. Se entiende que la estructura y el funcionamiento de los mercados de trabajo europeos no garantizan que las economías puedan adaptarse a las continuas y cambiantes demandas de la economía global. Son necesarios mercados de trabajo más flexibles. Pero además, se constata que la precariedad y la segmentación laboral pueden ser obstáculos para lograr la adaptación de la mano de obra a los requerimientos del proceso productivo, por lo cual se hace necesario potenciar la seguridad.

En este contexto, el concepto de flexiguridad se convierte en el nuevo concepto fetiche como principio ordenador de las políticas sociales y laborales, al igual que en su día lo fue el de flexibilidad³. Y al igual que la flexibilidad laboral durante los 80 y los 90 significaba

¹ El derecho laboral suele ser muy benévolo con los contratos a tiempo parcial, porque a veces convienen a la empresa, otras a la persona trabajadora, e incluso puede que a ambas simultáneamente. Sin embargo, en cuanto a la duración del contrato, el derecho laboral se inclina por el fijo o indefinido, en el modelo clásico, ya que siempre conviene a la trabajadora o trabajador, que puede libremente dimitir en cualquier momento, al contrario que la empresa, que necesita una causa para despedir.

² Como el envejecimiento poblacional, la creciente debilidad de las redes de protección primarias (familiares, vecinales y de amistad) y la menor intensidad protectora de los Estados de Bienestar.

³ MONEREO PÉREZ, J.L. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.P., El debate europeo sobre flexiguridad en el trabajo (reflexiones en torno al Libro Verde de la Comisión de las Comunidades Europeas), *Jan Harremanak*, 16, 2007, pág. 171.

diferentes estrategias en los diferentes países⁴, las propuestas que se hacen desde el marco de la flexiguridad van a ser muy diferentes.

Mucha de la literatura académica en torno al tema de la flexiguridad nos presenta a esta, al menos en teoría, como una serie de combinaciones alternativas entre diferentes categorías de flexibilidad y seguridad del mercado de trabajo, entre las que se establecen compensaciones y combinaciones⁵. La flexiguridad trataría de conseguir nuevas y positivas combinaciones entre uno o más tipos de flexibilidad y uno o más tipos de seguridad.

Se entiende que tales combinaciones positivas entre flexibilidad y seguridad conducirían a situaciones *win-win*, en las cuales las personas empleadoras se benefician de altos niveles de flexibilidad, y que son aceptables para las trabajadoras y trabajadores porque esta flexibilidad está acompañada de altos niveles de seguridad, lo cual se supone que es bueno para el dinamismo económico y la creación de empleo.

Por lo tanto, el contenido de la flexiguridad es, en principio, abierto y las diferencias entre los enfoques obedecen a las formas de flexibilidad y de seguridad que priorizan. Nosotros, en la literatura sobre flexiguridad que hemos consultado, además del concepto desarrollado por la Comisión Europea al que después haremos referencia, hemos detectado al menos los siguientes enfoques de flexiguridad:

- a. El que aboga por la flexiguridad a lo largo del ciclo de vida.
- b. El que interpreta la flexiguridad como un cambio de perspectiva en la regulación y el papel de las instituciones, o como una estrategia post-desregulatoria.
- c. El que vincula la flexiguridad a la creación de mercados transicionales de trabajo.

La perspectiva del ciclo de vida ha jugado un papel menor en el debate sobre flexiguridad, aunque sí que se insinúa en algunas publicaciones de la Comisión. Cuando se introduce la perspectiva del ciclo de vida en el enfoque de flexiguridad se está abordando la cuestión de qué opciones se necesitarán para la asignación de tiempo en diferentes fases de la vida y a lo largo de toda la vida del individuo y qué recursos deberían ser combinados para financiar estas fases. Además de esto, se trata de dar respuesta a la problemática de unas biografías laborales cada vez más discontinuas, teniendo en cuenta que esta es una tendencia que probablemente está solo empezando y que va a extenderse a porciones cada vez más amplias de

⁴ Las estrategias de flexibilización seguidas por los diferentes países han sido diversas, según la historia de las relaciones laborales en cada uno de ellos, las especializaciones industriales y el tipo de inserción en los mercados mundiales, BOYER, R. *La flexibilidad del trabajo en Europa. Un estudio comparativo de las transformaciones del trabajo asalariado en siete países entre 1973 y 1985*, Ministerio de Trabajo y SS, Madrid, 1986, págs. 276-282. En concreto, se hace referencia a las siguientes: a) Adaptabilidad de la organización productiva para ajustarse a una demanda variable en volumen y composición b) Aptitud de los trabajadores para cambiar de puesto de trabajo dentro de la organización c) Debilidad de las restricciones jurídicas que regulan el contrato laboral de manera que el volumen de empleo se pueda adaptar sin trabas a las necesidades de la empresa d) Sensibilidad de los salarios a la situación económica propia de cada empresa o a la general, e) Posibilidad de las empresas de sustraerse de una parte de las deducciones fiscales y sociales y, más en general, de liberarse de las regulaciones públicas que limitan su libertad de gestión. Dependiendo de la forma de flexibilidad adoptada, se habla de flexibilidad ofensiva (a y b) o de flexibilidad defensiva o pasiva (c, d y e).

⁵ WILTHAGEN, T. y TROS, F. "The concept of flexicurity: a new approach to regulating employment and labour markets", *European Review of Labour and Research*, 2, 2004, págs. 166-186.

la población activa⁶. Se trata de estudiar qué déficit tienen los sistemas de seguridad social para dar respuesta a estas dos cuestiones⁷. En nuestra opinión este enfoque contiene algunos elementos que lo hacen especialmente interesante de cara a dar una respuesta a la problemática de empleo en la UE en clave de potenciación de la flexiguridad.

Primero, porque un enfoque que tenga en cuenta el ciclo de vida resulta imprescindible para impulsar el aprendizaje a lo largo de toda la vida, que es una de las principales herramientas para conseguir mantener la empleabilidad de las personas trabajadoras y dar respuesta a los cambiantes requerimientos del proceso productivo. De ello se beneficiarán las empresas, porque se reducirán los costes de los despidos o de nuevas contrataciones; las y los empleados porque serán más adaptables; y el Estado, porque ahorrará en prestaciones de desempleo.

La Unión Europea ha entendido que la clave de la empleabilidad reside en la formación, y en ella deben centrarse las políticas activas de empleo. Encontramos buena prueba de ello en la política financiera del Fondo Social Europeo, que prioriza los programas formativos (programa 2007-2013).

Segundo porque, en relación con las tareas de cuidado de personas dependientes, es un enfoque útil para reflexionar sobre las diferentes necesidades de tiempo que tienen las trabajadoras y trabajadores a lo largo de la vida, y sobre las necesidades que tiene la sociedad en su conjunto de considerar estas tareas y mejorar la integración entre empleo y cuidado.

Tanto para impulsar el aprendizaje de por vida como para apoyar la conciliación de la vida personal y laboral, es necesario un debate sobre cómo reformar los sistemas de seguridad social para dar apoyo financiero a las personas en determinados momentos de la vida laboral, de manera que puedan mantener su empleabilidad y el trabajo de cuidados sea soportado por toda la sociedad.

El enfoque de Wilthagen y Tros interpreta **la flexiguridad como un nuevo nexo entre capital y trabajo** que simplemente refleja el tradicional nexo capital-trabajo, el tópico central de la teoría y la investigación en relaciones industriales. Entienden que las estrategias de flexiguridad desde un punto de vista científico y teórico pueden ser caracterizadas como una forma de sincronización entre la política económica y la social o también como una estrategia post-desregulatoria.

Desde esta perspectiva, la flexiguridad representa “una estrategia de política que intenta, de manera sincronizada y deliberada, mejorar la flexibilidad de los mercados de trabajo, la organización del trabajo y las relaciones laborales, por un lado, y aumentar la seguridad (del empleo y la seguridad social) fundamentalmente para los grupos débiles dentro y fuera del mercado de trabajo, por otro lado”⁸. A nuestro juicio, esta definición contiene dos elementos, la sincronización y la referencia a los grupos débiles, que resultan cruciales para detectar

⁶ Para el estudio de las biografías hacen falta datos longitudinales, que hoy día son bastante escasos. Sin embargo, sí que existen en una investigación que se ha hecho en Alemania (Klammer y Tillmann, 2002, citados en KLAMMER, U. “Flexicurity in a life-course perspective”, *European Review of Labour and Research*, 2, 2004) y que indican que el crecimiento del trabajo flexible ha sido importante y que está enmascarado parcialmente porque, de momento, afecta sólo a algunos grupos del mercado laboral, como la juventud y los trabajadores poco cualificados. Se ha observado también que el desempleo se ha convertido en una parte de la historia laboral de los individuos.

⁷ KLAMMER, U. “Flexicurity in a life-course perspective”, *op. cit.*

⁸ WILTHAGEN, T. y TROS, F. “The concept of flexicurity...”, *op. cit.*, págs. 166-186.

estrategias que se presentan bajo el paraguas de la flexiguridad, pero que no lo son. Bien sea porque menoscaban algunos de los derechos laborales de las personas trabajadoras bien situadas en el mercado de trabajo (insiders) con la excusa de mejorar la posición de los colectivos más débiles (outsiders), o bien sea porque se trata de medidas parciales sin que haya una compensación adecuada entre flexibilidad y mejora de la seguridad.

La sincronización resulta ser un elemento central, porque las políticas dirigidas a impulsar la seguridad son reactivas y se adoptan con un retraso considerable con respecto a desarrollos habidos en el mercado de trabajo o en los acuerdos de seguridad social que han perjudicado a la seguridad de ciertos grupos. No se puede hablar de flexiguridad si la flexibilidad y la seguridad se desarrollan separadamente. La flexiguridad significa que se desarrollan de forma coordinada. El resultado de estrategias no coordinadas puede llevar a que simplemente se desregule el mercado de trabajo, suprimiendo garantías jurídico-laborales, sin que exista, como contrapartida, la seguridad requerida. Así se pone de manifiesto en un estudio realizado para algunos países de la UE entre 1990-95 y 2003, con la única excepción de Dinamarca y Holanda⁹.

El segundo aspecto que, a nuestro juicio, resulta fundamental en esta perspectiva es que se centra en los grupos débiles. Así, las políticas y estrategias que incrementan la flexibilidad del mercado de trabajo y que incrementan exclusivamente la seguridad de los grupos fuertes, no son de flexiguridad. En una estrategia de flexiguridad habría que incrementar la seguridad de la mano de obra más débil y precaria.

La **perspectiva de los mercados de trabajo transicionales** tiene importantes puntos de encuentro con las dos anteriores, ya que incorpora la perspectiva del ciclo de vida, por un lado, y por otro, contempla las políticas de flexiguridad y los mercados de trabajo transicionales como un nuevo pacto de empleo y como parte de la solución para definir el modelo social europeo. Desde este punto de vista, se entiende que las economías sociales de mercado siempre han estado caracterizadas por acuerdos institucionales que daban a los sectores perdedores una oportunidad justa de participar en el bienestar nacional, y convertirse en ganadores¹⁰. Los mercados de trabajo transicionales no sustituyen el papel convencional de la política social y de empleo, pero pueden jugar un rol esencial para compensar lo inadecuado de los sistemas de protección social establecidos. Son foros para la negociación o el acuerdo de relaciones de empleo variables¹¹.

Los mercados de trabajo transicionales son una respuesta tanto a las exigencias individuales de conciliación de la vida personal y laboral como a las diferentes necesidades de tiempo a lo largo del ciclo de la vida, ya que hacen más fluidos los márgenes entre el empleo remunerado y otras actividades útiles. Esto se puede conseguir mediante una semana de trabajo flexible

⁹ Suecia, Noruega, Bélgica, Francia, Alemania, Holanda, Dinamarca, Reino Unido, Portugal, Austria, España, Italia, Polonia, República Checa y Finlandia. TANGIAN, A. "Flexiguridad europea: conceptos (definiciones operativas), metodología (instrumentos de seguimiento) y políticas (implantaciones consistentes)", *Lan Harremanak*, 16, 2007.

¹⁰ SCHMID, G. "Towards a theory of transitional labour markets" en SCHMID, G. y GAZIER, B. (Eds.) *The dynamics of full employment. Social integration through transitional labour markets*, Edward Elgar, EEUU y Reino Unido, 2002, pág. 175.

¹¹ SCHMID, G. "Transitional labour markets and the European social model: towards a new employment compact" en SCHMID, G. y GAZIER, B. (Eds.) *The dynamics of full employment, op. cit.*, pág. 394.

(que puede ser de 30, de 35 o de 40 horas) que equivaldría a un tiempo medio de trabajo a lo largo de la vida. No se refiere tanto a la reducción del tiempo de trabajo, sino a una mayor diversidad de las relaciones de empleo y de las oportunidades para escoger libremente entre ellas.

Pero, además, los mercados de trabajo transicionales pueden ser parte de la solución de problemas colectivos como el desempleo, la segmentación de los mercados de trabajo, la desestandarización de las trayectorias profesionales, y el creciente riesgo de exclusión social entre ciertos colectivos de la población en edad de trabajar que sufre desempleo y/o precariedad laboral de manera crónica. Aquí el punto de partida es que el crecimiento económico sostenido es una condición necesaria para resolver la crisis del empleo, pero no suficiente. Las innovaciones económicas y sociales tienen que ir de la mano, de manera que, ante la diferenciación y la discontinuidad de las trayectorias de empleo, que son características fundamentales de los mercados de trabajo del futuro, estemos preparados. Ingeniárselas con esta discontinuidad requiere adquirir unas habilidades que deben ser permanentemente renovadas y una infraestructura con la que los individuos puedan contar si fuera necesario. Así, las transiciones entre diferentes empleos o entre diferentes estatus de actividad pueden ser vistas como acontecimientos críticos que conllevan tanto riesgos como oportunidades.

Con los mercados de trabajo transicionales se trata de reforzar los recursos personales de los que pueden tirar los individuos (empoderar), a través del aprendizaje a lo largo de la vida, por ejemplo; proporcionar infraestructura material en forma de servicios de información competentes; establecer una infraestructura procedimental que dé apoyo a las redes locales; y crear una infraestructura legal fiable a través de la introducción de nuevos derechos civiles. Se trata de crear puentes fiables que den opciones adecuadamente institucionalizadas, es decir, calculables y socialmente legitimadas, opciones para negociar en las fases críticas, que unen todas las formas de actividad productiva (educación, desempleo, trabajo en el hogar, retiro o invalidez y trabajo remunerado) y facilitan movimientos en diversas direcciones. Para poner en marcha esto hace falta:

- Desarrollar soluciones institucionales que den reconocimiento financiero a actividades sociales útiles que ahora no son reconocidas por el mercado.
- Establecer modos de organización del trabajo que permitan más campo para elegir libremente actividades no consideradas en la esfera del mercado (fundamentalmente formación y cuidado, pero también podrían ser otras como las actividades deportivas, la artística o la empresarial).

1.2. La flexiguridad “oficial” impulsada por la Comisión Europea

En la visión de flexiguridad de la Comisión, el énfasis se establece en la necesidad de dar respuesta a las demandas cambiantes de la economía global. Para la Comisión esto significa que las transiciones entre diferentes empleos y entre diferentes estatus del mercado laboral (desempleo, empleo e inactividad) son necesariamente más frecuentes. Los mercados de trabajo deben volverse flexibles y las y los trabajadores se tienen que adaptar a transiciones más frecuentes y asegurarse de que son empleables. Al mismo tiempo, se

tienen que proporcionar ciertos tipos de seguridad para hacer esta movilidad aceptable para los trabajadores y trabajadoras.

La flexiguridad parece el remedio a los problemas del mercado de trabajo europeo y se ha convertido en una noción central de la política de empleo europea desde 2006. La Comisión ha apostado y sigue apostando con entusiasmo por la flexiguridad¹².

En el Libro Verde *Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI* (2006), la idea fuerza es que el derecho laboral debe adaptarse a las necesidades cambiantes del mercado, y se utiliza el eufemismo *modernizar* para apostar por una reducción de las garantías que el derecho laboral ofrece a las personas trabajadoras¹³. Se critica severamente el contrato laboral *estándar*, fijo y a tiempo completo, calificado como demasiado rígido y se le atribuye dificultar la adaptabilidad y flexibilidad de las empresas y de los trabajadores y trabajadoras¹⁴.

Siguiendo el planteamiento sobre flexiguridad avanzado por el Libro Verde, la Comisión, en 2007, adopta la resolución fundamental en la materia que nos ocupa, donde se define de forma nítida la flexiguridad, como *estrategia integrada para potenciar, a un tiempo, la flexibilidad y la seguridad en el mercado laboral*, y se exponen sus cuatro componentes¹⁵:

- *disposiciones contractuales flexibles y fiables* (desde la perspectiva de la persona empleadora y de la empleada, y de “los que están dentro” y de “los que están fuera”) gracias a una legislación laboral, convenios colectivos y una organización del trabajo modernos;
- *estrategias globales de aprendizaje permanente* a fin de garantizar la adaptabilidad y empleabilidad continuas de las personas trabajadoras, en particular de las más vulnerables;
- *políticas activas del mercado laboral eficaces* que ayuden a las personas a afrontar cambios rápidos, reduzcan los períodos de desempleo y faciliten las transiciones a nuevos puestos de trabajo;
- *sistemas de seguridad social modernos* que ofrezcan un apoyo a la renta adecuado, fomenten el empleo y faciliten la movilidad en el mercado laboral. Aquí se incluye una amplia serie de medidas de protección social (prestaciones de desempleo, pensiones y atención sanitaria) que permiten a las personas conciliar el trabajo con las responsabilidades privadas y familiares, como el cuidado de los hijos.

¹² Se puede observar la flexiguridad defendida por la Comisión, en orden cronológico, en cuatro instrumentos clave: Libro Verde *Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI* (2006); Comunicación *Hacia los principios comunes de la flexiguridad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad* (2007); Comunicación *Europa 2020: una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador* (2010); Propuesta de Decisión del Consejo sobre *directrices para las políticas de empleo de los Estados Miembros. Parte II de las Directrices Integradas Europa 2020* (2010).

¹³ Además de realizar afirmaciones sorprendentes y de grueso calado: “Los trabajadores se sienten más protegidos por un sistema de ayuda al desempleo que por la legislación sobre protección del empleo”.

¹⁴ “Unas cláusulas y condiciones demasiado protectoras pueden desanimar a los empleadores a contratar durante los períodos de bonanza económica”.

¹⁵ Comunicación *Hacia los principios comunes de la flexiguridad...*, *op. cit.*

Los cuatro elementos integrantes de la flexiguridad nos dibujan lo que se conoce como flexiguridad externa, por proclamar la flexibilidad en los márgenes de la relación laboral (contratación y despido), mientras que ya no se predica la seguridad del empleo (flexibilidad interna, dentro de la relación laboral), sino que se traslada al mercado de trabajo. Así, los cuatro componentes se pueden releer de la siguiente manera:

- Flexibilidad en el empleo. Apuesta por la flexibilidad al contratar y al despedir, facilitando los contratos temporales y el despido libre (*disposiciones contractuales flexibles y fiables*).
- Seguridad en el mercado de trabajo. Ofrecer a las personas desempleadas seguridad mediante políticas activas de empleo (*información, orientación, acompañamiento en la búsqueda de empleo*), cuya clave es la formación profesional (*estrategias globales de aprendizaje permanente; políticas activas del mercado laboral eficaces*); y, como complemento, políticas pasivas, en forma, principalmente, de prestaciones por desempleo (*sistemas de seguridad social modernos*).

El siguiente hito lo encontramos en el programa Europa 2020, que diseña la estrategia para el crecimiento y el empleo en el presente decenio 2010-2020¹⁶, sustituyendo a la Estrategia de Lisboa (2000-2010). Se sigue la línea iniciada con el Libro Verde en 2006, y se defiende explícitamente la flexiguridad, para *reforzar, por una parte, la flexibilidad de los mercados laborales en materia de organización del trabajo y de relaciones laborales, y por otra, la seguridad que aportan el aprendizaje a lo largo de la vida y una protección social apropiada*.

Los objetivos cuantitativos que se marcan para el 2020, en lo que aquí interesa, son una tasa de empleo del 75% (entre 20 y 64 años), y reducir en un 25% el número de ciudadanos europeos que viven por debajo de los umbrales nacionales de pobreza, lo que supone librar de la pobreza a más de 20 millones de personas.

Las Directrices de la Estrategia EU 2020 relativas a la política de empleo son las recogidas en la Parte II (de la 7 a la 10, las anteriores, Parte I, se refieren a política económica):

- *Directriz 7: aumentar la participación en el mercado laboral y reducir el desempleo estructural.*
- *Directriz 8: conseguir una población activa cualificada que responda a las necesidades del mercado laboral promoviendo la calidad del trabajo y el aprendizaje permanente.*
- *Directriz 9: mejorar los resultados de los sistemas educativos y de formación en todos los niveles e incrementar la participación en la enseñanza superior.*
- *Directriz 10: promover la inclusión social y luchar contra la pobreza.*

En el marco de la Estrategia Europa 2020, conviene retener la última propuesta elaborada por la Comisión¹⁷, de cara a la adopción por el Consejo UE de orientaciones para las políticas

¹⁶ Comunicación *Europa 2020: una estrategia para un crecimiento inteligente...*, op. cit.

¹⁷ Propuesta de Decisión del Consejo sobre *directrices para las políticas de empleo de los Estados Miembros. Parte II de las Directrices Integradas Europa 2020* (2010).

de empleo de los Estados miembros, que deberán recoger en los respectivos programas nacionales de reforma (todo ello de acuerdo con el procedimiento previsto en el art. 178 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, TFUE).

Pues bien, en la mencionada propuesta, y en relación a la Directriz 7, se indica expresamente que *los Estados miembros deberán integrar en sus políticas de mercado laboral los principios de flexibilidad y seguridad laboral (“flexiguridad”) refrendados por el Consejo Europeo y aplicarlos aprovechando plenamente el apoyo del Fondo Social Europeo, con vistas a aumentar la participación en el mercado laboral y a luchar contra la segmentación, la inactividad y las diferencias entre sexos, reduciendo a la vez el desempleo estructural.*

2. Valoración de la estrategia de flexiguridad impulsada por la Comisión Europea

2.1. Desde el punto de vista del Derecho laboral en general

En este apartado se valorará el contenido de la flexiguridad desde la óptica de los derechos sociales. La valoración difiere si nos referimos a la flexiguridad interna (en la relación laboral), o, como promueve la Comisión Europea, a la flexiguridad externa (en el mercado laboral).

La flexiguridad interna gira en torno a la flexibilidad en las condiciones laborales a cambio de seguridad en el empleo. Esto es, gestión flexible de la mano de obra en lo que respecta al salario, tiempo de trabajo, funciones, o movilidad geográfica.

Los parámetros de la flexiguridad interna no desbordan, en absoluto, el cauce del derecho del trabajo, que regula con normalidad, y con ciertas garantías, esas modificaciones en las condiciones laborales, motivadas por las cambiantes circunstancias de la producción y, desde luego, la seguridad en el empleo supone respetar el principio de estabilidad en el empleo.

Como hemos indicado más arriba, la flexiguridad externa, a tenor de la definición efectuada por la Comisión en la Comunicación al respecto, contiene los siguientes elementos¹⁸: flexibilidad de entrada y salida en el empleo, políticas activas de empleo, y protección por desempleo.

La flexibilidad de entrada, en el acceso al empleo, supone, en su versión más extrema o pura, libertad empresarial para elegir el tipo de contrato a suscribir con la persona trabajadora: contrato indefinido o contrato temporal. Esta libertad, entendida de modo absoluto, choca frontalmente con el principio de causalidad en la contratación temporal, en virtud del cual, debe coincidir la duración del contrato y la de la actividad laboral a desarrollar¹⁹.

Teniendo en cuenta que toda actividad empresarial es, por antonomasia, de duración incierta, por estar sometida a los vaivenes del mercado, a ese negocio empresarial de duración

¹⁸ Comunicación *Hacia los principios comunes de la flexiguridad...*, *op. cit.*

¹⁹ Sobre el principio de causalidad en la contratación temporal, VALDÉS y DAL-RE, F., “Flexiseguridad y mercado de trabajo”, *Relaciones Laborales*, 9, 2010, págs. 3-4; OJEDA AVILÉS, A. y GORELLI HERNÁNDEZ, J., *Los contratos de trabajo temporales*, Iustel, 2006, pág. 22.

indefinida le corresponderá el contrato laboral de duración asimismo indefinida, esto es, el contrato fijo. Si la actividad productiva en una empresa se contrae, el derecho laboral prevé el despido justificado en esas razones empresariales productivas.

Mientras tanto, los contratos temporales deberán celebrarse cuando la actividad laboral a desarrollar sea asimismo de carácter temporal (realizar una obra determinada; sustituir a una trabajadora embarazada, o de vacaciones, aportar formación práctica a una persona recién titulada, etc.).

Por lo tanto, el principio de causalidad en la contratación temporal quiebra con la flexiguridad externa de entrada, porque no se respeta el criterio básico de que los contratos temporales sólo procederán cuando se sepa que la prestación laboral va a tener una duración determinada en el tiempo mientras que, ante la posibilidad habitual, cuando la duración de esa relación laboral sea incierta, corresponderá el contrato laboral fijo.

Por su parte, la flexibilidad de salida aboga por el despido flexible, que en derecho se traduciría en el despido libre. Ello resulta incompatible con el principio de causalidad del despido, esto es, no tiene cabida en el derecho el despido injustificado, también llamado despido *ad nutum*²⁰.

La exigencia de que el despido se funde en una causa es una garantía esencial de las personas trabajadoras. Si no fuera así, la situación sería de total precariedad e inseguridad. Por ello, es un derecho que se recoge expresamente en la normativa comunitaria e internacional: art. 153.1 d) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea²¹; art. 30 de la Carta de Derechos Fundamentales²²; y art. 4 del Convenio 158 OIT²³.

Pues bien, podemos concluir subrayando que las flexibilidades de entrada y de salida chocan, y parecen incompatibles, con el principio de estabilidad en el empleo, que gira en torno a la causalidad: principio de causalidad en la contratación temporal, y principio de causalidad en el despido.

En lo que respecta a los otros apartados de la flexiguridad externa, en torno a las políticas de empleo activas y pasivas, ello no provoca ninguna reticencia desde el punto de vista jurídico-laboral. Así, las políticas de fomento del empleo encajan sin mayor dificultad en el ámbito de las normativas sobre empleo²⁴ y, por su parte, la protección por desempleo se inserta normalmente en el ámbito protector de la seguridad social.

²⁰ Sobre el principio de causalidad en el despido, PÉREZ REY, J., en, LANDA ZAPIRAIN, J.P. y SERVAIS, J. M., *Estudios sobre Estrategia Europea Flexiseguridad: Aproximación Crítica*, Bomarzo, Albacete, 2009, págs. 44-45.

²¹ La Unión apoyará y completará la acción de los Estados Miembros en materia de “protección de los trabajadores en caso de rescisión del contrato laboral”.

²² “Todo trabajador tiene derecho a una protección en caso de despido injustificado, de conformidad con el Derecho comunitario y con las legislaciones y prácticas nacionales”.

²³ “No se pondrá término a la relación de trabajo de un trabajador a menos que exista para ello una causa justificada relacionada con su capacidad o su conducta o basada en las necesidades de funcionamiento de la empresa, establecimiento o servicio”.

²⁴ Medidas como información, orientación, estrategias de aprendizaje permanente, apoyo en la búsqueda empleo, intermediación laboral, subvenciones y estímulos a la contratación.

2.2. Desde el punto de vista del Derecho laboral español

Conviene analizar la aplicación de los principios de flexiguridad en el Derecho laboral español, en el marco de la vigente Estrategia EU 2020²⁵.

Se trata de estudiar los elementos definidos por la Comisión Europea y que posteriormente el Consejo de la Unión dirigirá a los Estados miembros, en forma de directrices comunitarias para el diseño de las políticas de empleo estatales: flexibilidad de entrada y salida en el empleo, políticas activas de empleo, y protección por desempleo. En ese sentido, cobra especial relevancia la reciente reforma del mercado de trabajo, cuyas novedades se tendrán en cuenta en la valoración que sigue²⁶.

En lo referente a la **flexibilidad de entrada en el empleo**, se trata de valorar la regulación española de las modalidades contractuales utilizables por las empresas, distinguiendo entre contratos fijos y contratos temporales.

Hay dos tipos de contrato fijo: el indefinido ordinario y el de contrato para el fomento de la contratación indefinida. Como se ha señalado en el apartado 2.1, el indefinido ordinario, de ahí el calificativo, debería ser el más utilizado, la regla, ante la indefinición de la duración de las actividades productivas, y el resto del catálogo de modalidades contractuales, la excepción. Sin embargo, las estadísticas nos dicen exactamente lo contrario²⁷.

El contrato para el fomento de la contratación indefinida se diferencia del fijo ordinario, básicamente, en dos aspectos: sólo se puede utilizar para contratar colectivos concretos de personas en desempleo o con contrato temporal; y, en caso de despido objetivo declarado o reconocido como improcedente, la indemnización no es de 45 días por año de servicio, sino de 33. La primera característica ha resultado muy devaluada por la reciente reforma laboral, de manera que su ámbito de aplicación ya es casi universal, como el del fijo ordinario²⁸.

La previsible consecuencia se puede advertir fácilmente: dentro del estrecho margen porcentual que ocupan entre ambos contratos fijos (por debajo del 10% de los nuevos contratos), el contrato para el fomento de la contratación indefinida desplazará al ordinario fijo, por la generosidad legal en cuanto a los colectivos a contratar, y por ser más barato el despido improcedente.

Pasando a los contratos temporales, teóricamente excepcionales pero utilizados por encima del 90%, el catálogo de los principales es el siguiente:

²⁵ El último documento oficial disponible, en materia de política de empleo derivada de la Estrategia UE 2020, es la Propuesta de Decisión del Consejo sobre *directrices para las políticas de empleo...*, *op. cit.*

²⁶ Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo.

²⁷ Contratos laborales celebrados en septiembre de 2010 en el Estado español: fijos 8,7%. En la CAV, todavía peor, 7,05% de contratos fijos, en el mismo mes (www.sepe.es). Son datos sobre nuevos contratos. Si, cambiando de perspectiva, analizamos, a modo de foto fija, el porcentaje de temporalidad del mercado de trabajo español, vemos que el de los contratos temporales es el 25,4% en el año 2009 (Eurostat).

²⁸ Ha introducido el supuesto de personas desempleadas e inscritas durante un solo mes en el correspondiente servicio público de empleo. Anteriormente se exigían 6 meses de espera. El resto de colectivos desempleados susceptibles de contratación son: jóvenes entre 16 y 30 años de edad; mujeres, en profesiones donde están infrarrepresentadas, o en los dos años posteriores al parto, o tras cinco años de inactividad laboral, o víctimas de violencia de género y trata de seres humanos; mayores de 45 años; personas con discapacidad; personas con contratos temporales los dos años anteriores y personas con contrato fijo extinguido en una empresa diferente.

- Contrato para obra o servicio determinado: cuando se trate de un trabajo con autonomía y sustantividad propia dentro de la actividad de la empresa, y de duración incierta, pero limitada en el tiempo. Ante el notable fraude producido utilizando esta modalidad para realizar trabajos indefinidos y extinguir el contrato en cualquier momento²⁹, en vez de utilizar el contrato fijo, la reciente reforma laboral ha introducido la novedad del límite máximo de tres años. Si se supera ese límite temporal, el contrato para obra o servicio determinado se convierte en fijo. Probablemente, el fraude continúe, con la novedad de que ahora no podrá ir más allá de los tres años.
- Contrato eventual por circunstancias de la producción: contrato previsto para atender las exigencias circunstanciales del mercado, acumulación de tareas o exceso de pedidos, aun tratándose de la actividad normal de la empresa. Tiene una duración máxima de seis meses dentro de un período de doce meses.
- Contrato de interinidad: este contrato tiene como objetivo sustituir a una persona trabajadora con derecho a reserva de puesto de trabajo (baja por enfermedad, maternidad, vacaciones, etc.). Su duración será hasta que regrese la persona sustituida, y mientras subsista su derecho a la reserva de puesto de trabajo.
- Contrato de relevo: es el que se concierta para sustituir parcialmente a un trabajador o trabajadora de la empresa que accede a la pensión de jubilación de forma parcial, pues la percibe simultáneamente con la realización de un trabajo a tiempo parcial en la misma empresa. La duración del contrato será indefinida o igual a la del tiempo que falta a la persona sustituida para alcanzar la edad de jubilación.
- Contrato para la formación: previsto para jóvenes entre 16 y 21 años, que carezcan de titulación o certificado de profesionalidad. Su objetivo es proporcionar a esas personas jóvenes la formación teórica y práctica, de la que carecen, necesaria para el desempeño adecuado de un oficio. La duración del contrato oscila entre 6 meses y 2 años.
- Contrato en prácticas: en contraposición al contrato para la formación, dirigido a personas que tengan título universitario, de formación profesional o certificado de profesionalidad. Tiene como finalidad facilitar la obtención de una práctica profesional adecuada al nivel de estudios o de formación cursados. Se puede celebrar durante los cinco años siguientes a la obtención del correspondiente título o certificado, y su duración oscila entre 6 meses y 2 años.

Podemos observar cómo los contratos temporales indicados están, en su configuración legal, plenamente justificados en lo que concierne a su temporalidad. O se trata de una obra de duración incierta, pero limitada en el tiempo; o de períodos de actividad punta en la empresa; o de sustituir a una persona trabajadora que volverá a su puesto; o sustituir parcialmente a una persona hasta que se jubila; o formar teórica y prácticamente a una persona joven durante un máximo de dos años; o proporcionar experiencia profesional a quien ha obtenido un título, también por un período máximo de dos años.

²⁹ Por ello, esa flexibilidad de entrada es, al mismo tiempo, flexibilidad de salida. GONZÁLEZ SÁNCHEZ J.J. y DEL VALLE, J.M., “Contratación laboral y desempleo. Perspectiva desde la flexiseguridad”, RL, 15-16, 2007, pág. 364.

Por consiguiente, si el sistema de contratos laborales se asienta en el principio de que, a actividad de duración indefinida, le corresponde contrato indefinido (fijo), mientras que los contratos temporales son causales, en función de las respectivas causas que acabamos de ver, ¿por qué se celebran contratos indefinidos por debajo del 10%? Parece evidente que hay gran utilización indebida y fraudulenta de la contratación temporal³⁰.

En materia de **flexibilidad de salida del empleo**, nos encontramos, en el sistema laboral español, con la paradoja de que el despido formalmente es causal, pero realmente es libre.

Formalmente, el sistema español de despido guarda estricta fidelidad al convenio 158 OIT, que establece claramente la garantía de que no se pondrá término a la relación de trabajo de una persona trabajadora *a menos que exista para ello una causa justificada relacionada con su capacidad o su conducta o basada en las necesidades de funcionamiento de la empresa*³¹. Y ese es el modelo que siguen los tipos de despido en el derecho español:

- En relación a la *capacidad de la persona trabajadora*: despido objetivo, previsto para supuestos de falta de aptitud del trabajador o trabajadora para desarrollar su actividad laboral, incluyendo la falta de adaptación a las modificaciones técnicas operadas en su puesto de trabajo³².
- En relación a la *conducta de la persona trabajadora*: despido disciplinario, previsto para responder a incumplimientos contractuales graves y culpables de la trabajadora o trabajador³³.
- En relación a las *necesidades de funcionamiento de la empresa*: necesidad de amortizar puestos de trabajo por causas económicas, técnicas, organizativas o productivas³⁴; alto índice de absentismo laboral³⁵; insuficiente consignación presupuestaria en los contratos sostenidos con fondos públicos³⁶; motivos de fuerza mayor³⁷.

Por consiguiente, formalmente el despido siempre es causal. Sin embargo, creemos que se puede sostener firmemente la afirmación de que realmente el despido es libre, si analizamos el régimen jurídico del despido improcedente³⁸.

Tanto en los despidos disciplinarios como en los objetivos (que engloban, como se acaba de ver, variados motivos relacionados con la capacidad o conducta de la persona trabajadora, o con la situación de la empresa), el despido será calificado como improcedente cuando la

³⁰ Significativo resulta, al respecto, que la reciente ley de reforma laboral encomienda a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, expresamente y como plan específico, el *control de los contratos temporales sin causa e impulso a su transformación en indefinidos*.

³¹ Art. 4 del Convenio 158 OIT, sobre la terminación de la relación de trabajo (1982), ratificado por el Estado español el 26 de abril de 1985.

³² Art. 52 a) y b) del Estatuto de los Trabajadores.

³³ Art. 54 ET.

³⁴ Dependiendo del número de trabajadores a despedir, y del volumen de plantilla de la empresa, se deberá utilizar el despido objetivo, art. 52 c) ET; o el despido colectivo, art. 51 ET.

³⁵ Art. 52 d) ET.

³⁶ Art. 52 e) ET.

³⁷ Art. 51 ET.

³⁸ Arts. 53, 55 y 56 ET.

causa alegada no quede acreditada. Esto es, o no había causa habilitante para el despido, o no ha sido suficientemente probada.

En caso de despido improcedente, la empresa puede libremente optar entre dos alternativas: readmisión de la persona trabajadora; o, en caso de no readmitir, indemnizar en cuantía 45 días de salario por año de servicio³⁹.

Pues bien, para que se produzcan los efectos legales del despido improcedente, no sólo sirve la declaración judicial en ese sentido, sino que es suficiente con el reconocimiento de la empresa de que el despido ya materializado ha sido improcedente. Si la empresa lo reconoce en el plazo de 48 horas e ingresa la indemnización debida, optando así por la no readmisión, el despido se confirma y la empresa no debe salarios de tramitación⁴⁰.

Teniendo en cuenta el régimen descrito, supongamos que una empresa quiere despedir a una persona trabajadora, y no tiene causa legal en la que fundar el despido, porque el motivo nada tiene que ver con la capacidad de esa persona, su conducta laboral, o la situación de la empresa. Entonces, la empresa inventa, con mala fe, una causa falsa para despedir. Acto seguido despide a esa persona, en 48 horas reconoce el despido como improcedente, y pone a disposición de la persona afectada la indemnización debida.

En esos supuestos, la causa no se acredita, ni se podrá jamás acreditar, porque no existe. La empresa, de mala fe, inventa una causa inexistente para, utilizando el régimen legal descrito, proceder a un despido sin causa⁴¹. Esa manera de proceder, puede considerarse discriminatoria si concurre alguno de los motivos legales⁴². En todo caso, parece encajar perfectamente en el supuesto de fraude de ley: *los actos realizados al amparo del texto de una norma que persigan un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico, o contrario a él, se considerarán ejecutados en fraude de Ley y no impedirán la debida aplicación de la norma que se hubiere tratado de eludir* (art. 6.4 del Código Civil).

Si se considera fraude de ley, o despido discriminatorio, ya no estaremos ante un despido improcedente, sino que será judicialmente calificado como nulo. Y la consecuencia jurídica, insoslayable, del despido nulo, es la readmisión inmediata del trabajador o la trabajadora, con abono de los salarios dejados de percibir⁴³.

³⁹ 33 días en el caso del contrato para el fomento de la contratación indefinida. Si la persona despedida es representante de las trabajadoras y trabajadores, la misma opción entre las dos alternativas le corresponde a ella, en vez de a la empresa.

⁴⁰ Fórmula conocida como *despido exprés*, en la literatura jurídico-laboral. Los salarios de tramitación se refieren al tiempo transcurrido entre el despido y la notificación de la sentencia (o hasta que la persona desempleada logre un empleo, si es anterior a la notificación).

⁴¹ Estamos ante un “elogio a la mentira”, en el marco de las 10 paradojas que señala LAHERA FORTEZA, J., “Las paradojas del despido libre pagado”, RL, 2, 2009. Subrayando que el despido sin causa violaría el Conv. 158 OIT, AGUSTÍ MARAGALL, J., “El denominado ‘despido improcedente’ como alternativa a la extinción por causas objetivas y al despido colectivo: reflexión crítica y límites”, RDS, 48, 2009.

⁴² Art. 17 ET: situaciones de discriminación directa o indirecta desfavorables por razón de edad o discapacidad o a situaciones de discriminación directa o indirecta por razón de sexo, origen, incluido el racial o étnico, estado civil, condición social, religión o convicciones, ideas políticas, orientación o condición sexual, adhesión o no a sindicatos y a sus acuerdos, vínculos de parentesco con personas pertenecientes a o relacionadas con la empresa y lengua dentro del Estado español.

⁴³ Art. 55.6 ET. BAYLOS GRAU, A. y PÉREZ REY, J., *El despido o la violencia del poder privado*, ed. Trotta, 2009, sostienen que el despido sin causa es nulo por violar el derecho fundamental al trabajo ex art. 35.1 CE (interpretación amplia o material de derechos fundamentales, más allá del art. 29 CE).

Sin embargo, el Tribunal Supremo permite a las empresas proceder de esa manera, sin considerar fraude de ley el despido con causa falsa e inventada, persiguiendo un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico, que no admite el despido sin causa o *ad nutum*⁴⁴. La Sentencia de 29 de enero de 2001, dictada en unificación de doctrina por la Sala de lo Social, resulta elocuente al respecto⁴⁵. Se trataba de un supuesto de despido cuya causa alegada era la terminación de una contrata a favor de la empresa que despide, con la consiguiente reducción de carga de trabajo. La sentencia reconoce que esa causa no era cierta, y que la causa real era que las bajas médicas del trabajador hacían que su trabajo no era rentable para la empresa.

Pues bien, ante ese supuesto, el TS sostiene que *la calificación de despido improcedente es la que resulta aplicable a un despido en que no se acredita la causa invocada por el empresario... y el denominado despido fraudulento de creación jurisprudencial no resulta ya conciliable con la nueva regulación de los efectos del despido... porque cuando no hay causa legal para la extinción del contrato de trabajo y la causa real no se encuentra entre las tipificadas como determinantes de la nulidad del despido la calificación aplicable es la de improcedencia.*

En función de lo señalado, creemos que se puede sostener que el régimen vigente en el derecho laboral español es el de despido libre con indemnización.

Otro apartado de la flexiguridad consiste en **las políticas activas de empleo**. Así, la proclamada seguridad en el mercado de trabajo, la pretendida seguridad de la persona desempleada, en desempleo facilitado por la flexibilidad en el empleo ya descrita, se logra apoyándola con políticas de información, orientación, subvenciones e incentivos económicos para que las empresas contraten determinadas personas desempleadas, y, sobre todo, formación profesional para potenciar su empleabilidad (aprendizaje permanente).

En este aspecto, el sistema español se plasma en la ley de empleo⁴⁶. Las políticas activas son competencia de los servicios públicos de empleo autonómicos, y desarrollan diversas funciones de fomento del empleo, como intermediación laboral; información y orientación para la búsqueda activa de empleo; formación profesional ocupacional (dirigida a personas desempleadas), y formación continua (para personas empleadas); subvenciones y bonificaciones a las empresas por la contratación de determinadas categorías de personas trabajadoras; o promoción del autoempleo y de la economía social (sociedades cooperativas y sociedades laborales).

La financiación de las políticas activas de empleo que desarrollan los servicios públicos de empleo autonómicos es triple: aportaciones del Servicio Público de Empleo Estatal (antiguo INEM), que es el que recibe las cotizaciones por formación profesional de empresas y personas trabajadoras; fondos provenientes del Fondo Social Europeo; y partidas de los correspondientes presupuestos autonómicos.

⁴⁴ “En un Estado social de derecho, que protege el derecho al trabajo, la flexiguridad no puede traducirse en una vuelta al despido *ad nutum*”, GIL Y GIL, J.L., “Seguridad versus flexibilidad en la protección contra el despido injustificado”, RL, 15-16, 2007, pág. 278.

⁴⁵ Ar. 2069/2001.

⁴⁶ Ley 56/2003 de 16 de diciembre.

Por lo tanto, cada Comunidad Autónoma organiza su propio Servicio Público de Empleo Autónomo, y desarrolla diversas actividades de fomento del empleo, con los fondos mencionados.

En el caso de la Comunidad Autónoma Vasca, todavía no se han transferido las políticas activas de empleo, aunque ya hay un acuerdo político para hacerlo. Por consiguiente, el SPEE es el único servicio público de empleo actualmente en la CAV, y desarrolla políticas activas de empleo, cosa que no sucede en el resto de comunidades autónomas (excepto Ceuta y Melilla).

Lanbide, el servicio de empleo de la CAV, tiene vocación pública, pero su naturaleza jurídica es muy endeble, ya que ni siquiera tiene personalidad jurídica, y actúa sobre el soporte de EGAILAN S.A.⁴⁷. A pesar de ello, por el impulso político y financiero del Gobierno Vasco (también se nutre del Fondo Social Europeo), dispone de una red de oficinas y lleva a cabo las típicas acciones de fomento del empleo: intermediación laboral, información, orientación, formación profesional, y subvenciones a las empresas por la contratación de determinados colectivos de demandantes de empleo. Ello provoca dualidad, ya que, en el mismo ámbito geográfico de la CAV, actualmente desarrollan políticas activas de empleo el SPEE y Lanbide.

La estrategia de flexiguridad concede un protagonismo central a las políticas activas de empleo, en la vertiente de la seguridad. Se trata de que las personas en situación de desempleo (facilitado por la flexibilidad en el empleo) se sientan seguras, y estén el menor tiempo posible en esa situación, porque las políticas activas les catapultarán rápidamente a un nuevo empleo.

Pues bien, si valoramos la realidad del mercado de trabajo español y la pretendida seguridad que deberían ofrecer las políticas activas de empleo, más allá de los loables esfuerzos y desiguales resultados, la tozuda realidad nos muestra, en los últimos datos disponibles, una tasa de desempleo del 20,8 % en el Estado español, el peor resultado, con gran diferencia, entre los Estados miembros de la UE⁴⁸.

En vista de que más de 1 de cada 5 personas que quieren trabajar no tienen empleo, estar en el colectivo de personas desempleadas y confiar la seguridad a las políticas activas de empleo, no parece muy realista. Máxime si tenemos en cuenta que, según los últimos datos disponibles, el 43% de las personas en paro están en desempleo de larga duración (más de un año sin encontrar empleo)⁴⁹.

El último aspecto de la estrategia de flexiguridad a valorar, desde el prisma del sistema español, es el de **las políticas pasivas de empleo**. Se trata de analizar el sistema de protección por desempleo vigente en el Estado español.

El órgano público responsable de las prestaciones por desempleo es el Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE) que proporciona, frente a distintas contingencias, las cuatro siguientes prestaciones:

⁴⁷ Sociedad de Promoción de la Formación y el Empleo, su capital social pertenece en su totalidad a la CAV.

⁴⁸ Eurostat, datos de septiembre 2010. Mientras tanto, la media de la UE-27 es del 9,6%, y el siguiente país es Eslovaquia, con el 14,7 %.

⁴⁹ De 4.570.000 personas en paro, 1.970.300 llevan ya más de un año en esa situación (EPA, 3er trimestre de 2010).

- Prestación por desempleo del nivel contributivo⁵⁰: pueden acceder a la misma las personas que hayan cotizado durante un mínimo de 360 días durante los 6 años anteriores a la solicitud. La prestación tiene una cuantía del 70% del promedio de las bases de cotización de los últimos 6 meses, durante los primeros 6 meses de percepción de la prestación; y se percibe el 60% del sexto mes en adelante. La proporción entre días cotizados y días de prestación es, aproximadamente, de tres a uno. La duración mínima de percepción es de cuatro meses (habiendo cotizado un año), y como máximo se cobrará durante 2 años (para ello, hay que cotizar un mínimo de 6 años).
- Subsidio por desempleo⁵¹: previsto para las personas desempleadas que no cumplen los requisitos para acceder a la prestación contributiva. En principio, se trata de una prestación de carácter no contributivo pero, si se analizan los requisitos de acceso, cabe observar que casi siempre se concede tras el agotamiento de la prestación contributiva por desempleo, lo que convierte al subsidio, indirectamente, en contributivo. El requisito general es estar inscrito como demandante de empleo un mínimo de un mes, y carecer de rentas superiores, en cómputo mensual, al 75% del salario mínimo interprofesional⁵². También pueden cobrar el subsidio los parados que reúnan esos requisitos, salvo el mes de espera, y no tengan derecho a la prestación contributiva, habiendo cotizado un mínimo de tres meses; y las trabajadoras o trabajadores mayores de 52 años, siempre que hayan cotizado por desempleo al menos durante seis años a lo largo de su vida laboral y acrediten que, en el momento de la solicitud, reúnen todos los requisitos, salvo la edad, para acceder a cualquier tipo de pensión contributiva de jubilación en el sistema de la Seguridad Social. La cuantía del subsidio es el 80% del IPREM (Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples). En este momento, 426 euros mensuales. La duración máxima del subsidio por desempleo es de 18 meses, aunque en algunos supuestos concretos, es prorrogable.
- Renta activa de inserción⁵³: dirigida a personas desempleadas sin derecho a la prestación ni al subsidio analizados, en situación de necesidad económica

⁵⁰ Art. 207 y ss. de la Ley General de Seguridad Social (Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio).

⁵¹ Art. 215 y ss. Ley General de Seguridad Social.

⁵² Además de ese requisito general, se exige estar en alguno de los siguientes supuestos: haber agotado la prestación por desempleo y tener responsabilidades familiares; haber agotado la prestación por desempleo, carecer de responsabilidades familiares y ser mayor de cuarenta y cinco años de edad en la fecha del agotamiento; ser trabajador español emigrante que habiendo retornado de países no pertenecientes al Espacio Económico Europeo, o con los que no exista convenio sobre protección por desempleo, acredite haber trabajado como mínimo doce meses en los últimos seis años en dichos países desde su última salida de España, y no tenga derecho a la prestación por desempleo; haber sido liberado de prisión y no tener derecho a la prestación por desempleo, siempre que la privación de libertad haya sido por tiempo superior a seis meses; haber sido declarado plenamente capaz o inválido en el grado de incapacidad permanente parcial para la profesión que ejercía, como consecuencia de un expediente de revisión por mejoría de una situación de incapacidad permanente total, incapacidad permanente absoluta, o gran invalidez.

⁵³ Disposición Final 5, apdo. 4, Ley General de Seguridad Social.

(rentas que no superen el 75% del SMI mensual, actualmente 474 euros) y con especiales dificultades para lograr empleo. Está dirigido a los colectivos de personas desempleadas de larga duración (mínimo de un año de inscripción como desempleadas o desempleados); personas con discapacidad; emigrantes retornados; y víctimas de violencia de género. La cuantía de la renta activa de inserción es el 80% del IPREM. En este momento, 426 euros mensuales. La duración máxima es de 11 meses.

- Programa Temporal de Protección por Desempleo e Inserción (PRODI)⁵⁴, creado para mitigar la gravísima situación de desempleo de larga duración ocasionado por la crisis económica comenzada en 2008, y actualmente prorrogado hasta el 15 de febrero de 2011⁵⁵. El PRODI está dirigido a personas que hayan agotado la prestación o el subsidio por desempleo, sin haber agotado la renta activa de inserción, carezcan de rentas superiores al 75% del SMI (474 euros mensuales), y adquieran el compromiso de participar en un itinerario activo de inserción laboral. La cuantía es del 80% del IPREM, en este momento, 426 euros mensuales. La duración máxima del PRODI es de 6 meses.

Desde la perspectiva de la flexiguridad, las políticas pasivas de empleo se consideran instrumentos para brindar seguridad a las personas desempleadas. En términos de seguridad, cabe subrayar los elementos clave de las cuatro prestaciones, duración y cuantía.

La duración de la prestación por desempleo depende del período de cotización, pero no puede ir más allá de 2 años. El subsidio por desempleo tiene el límite de 18 meses, la renta activa de inserción 11 meses, y el PRODI, 6.

Si consideramos el período máximo de percepciones económicas por desempleo, la suma puede alcanzar los 53 meses, si a los dos años de nivel contributivo le siguen, por cumplirse los requisitos, el subsidio y la RAI⁵⁶. Casi 4 años y medio. Es un período de tiempo muy prolongado, y cabría concluir que proporciona un grado de seguridad suficiente a las personas desempleadas.

Pero hay que tener en cuenta que, salvo en el nivel contributivo⁵⁷, en los otros tres se exige no obtener rentas por encima de 474 euros, lo que denota una situación de emergencia económica real. Además, en esos tres supuestos la prestación es de 426 euros mensuales. Por consiguiente, la pretendida seguridad económica es muy débil.

Un aspecto muy importante es el **vínculo entre políticas activas y políticas pasivas de empleo**. No se trata, ni puede tratarse, de compartimentos estancos. Se dice bien claro en la definición del cuarto componente de la flexiguridad (políticas pasivas), cuando se aboga por *sistemas de seguridad social modernos que ofrezcan un apoyo a la renta adecuado, fomenten el empleo y faciliten la movilidad en el mercado laboral*.

⁵⁴ Ley 14/2009, de 11 de noviembre.

⁵⁵ En virtud del Real Decreto-ley 12/2010, de 20 de agosto.

⁵⁶ La RAI y el PRODI no pueden acumularse.

⁵⁷ La cuantía de la prestación es del 70 o 60% de la base de cotización, coincidente con el salario, salvo que el mismo supere la base máxima, amén de que es el promedio de las 6 últimas bases.

La conexión entre las políticas pasivas y activas se enmarca bajo el paradigma de la activación, que aboga por mejorar la empleabilidad de las personas beneficiarias de prestaciones. Según los métodos utilizados y los objetivos perseguidos, existe gran diversidad en las políticas de activación implementadas en los diferentes países y sólo en algunos casos cabe situarlas bajo el enfoque de flexiguridad⁵⁸.

La persona desempleada, por definición, lo está contra su voluntad, como bien indica la fórmula legal, personas desempleadas son *quienes, pudiendo y queriendo trabajar, pierdan su empleo*⁵⁹. Por consiguiente, su objetivo debe ser lograr un empleo en el menor tiempo posible.

La legislación condiciona la percepción de prestaciones económicas a la búsqueda activa de empleo. Así, es obligación de los beneficiarios y solicitantes de prestaciones por desempleo suscribir un compromiso de actividad, por el cual se obligan a *buscar activamente empleo, aceptar una colocación adecuada y participar en acciones específicas de motivación, información, orientación, formación, reconversión o inserción profesional para incrementar su ocupabilidad*⁶⁰.

2.3. La flexiguridad en la reciente reforma laboral española

Tenemos que subrayar que, en idéntica línea a la que aquí defendemos, la reciente ley de reforma laboral⁶¹, dice apostar explícitamente por la estabilidad en el empleo, y por la flexibilidad interna en las relaciones laborales.

Así, el capítulo I de la ley se dedica expresamente a *medidas para reducir la dualidad y la temporalidad del mercado de trabajo*. Hay medidas para desincentivar la celebración de

⁵⁸ Las estrategias de workfare son representativas del tipo de políticas llevadas a cabo en EEUU durante los 90. Se trata de programas con la siguiente característica: la obligación de trabajar de los perceptores de prestaciones que son capaces de hacerlo, incluso en condiciones inferiores a las que se dan en el mercado de trabajo. Persiguen la reducción del gasto en prestaciones y la dependencia de sus perceptores de las mismas. Las estrategias de welfare son propias de los países escandinavos y suelen denominarse políticas activas de mercado de trabajo. La participación en los programas suele estar más basada en derechos y oportunidades que en obligaciones y sanciones. Buscan favorecer la integración social y la movilidad de la población excluida, PÉREZ ERANSUS, B. *Políticas de activación y rentas mínimas*, Fundación Foessa, Madrid, 2005, págs. 123-131. Desde nuestro punto de vista, tan sólo el segundo tipo de estrategias serían aceptables bajo un enfoque de flexiguridad y hay que tener en cuenta que no son aplicables a toda la población desempleada. En efecto, hay una parte de la población no ocupada que es difícilmente empleable a corto y medio plazo, tanto por sus propias características y circunstancias individuales como por el tipo de demanda de trabajo que hacen los empleadores. Por tanto, resulta infructuoso insistir en “activar” a estos colectivos. Más bien lo que se estaría haciendo por esta vía es establecer mecanismos de control y disuasorios para dificultar el acceso a las prestaciones. Para la población que sí es empleable, las medidas de activación deberían favorecer, no tanto las obligaciones, sino los servicios complementarios y un amplio abanico de posibilidades que tenga en cuenta la complejidad de los problemas, proponiendo una intervención adaptada a las necesidades y expectativas de la personas. Esto exige, con toda probabilidad, más recursos que los hoy día dedicados a estas políticas.

⁵⁹ Art. 203 LGSS.

⁶⁰ Art. 231.2 LGSS.

⁶¹ Ley 35/2010, de 17 de septiembre.

contratos temporales⁶². Para incentivar la contratación indefinida, se establecen medidas que suponen facilitar⁶³ y abaratar el despido⁶⁴.

Valoramos que las medidas para limitar el abuso en los contratos temporales van en la buena dirección, pero parecen claramente insuficientes. Si se quiere apostar en serio por frenar el fraude en ese ámbito, se deben arbitrar medidas mucho más expeditivas, para potenciar la vigencia efectiva de la previsión legal, de manera que el fraude convierta el contrato, *ipso iure*, en fijo: *se presumirán por tiempo indefinido los contratos temporales celebrados en fraude de ley* (art. 15.3 ET).

Como hemos indicado más arriba, entendemos que el talón de Aquiles del sistema de despido español es el despido libre indemnizado. La reforma lo hace más fácil y más barato, sosteniendo que ello disipará reticencias empresariales, provocando que se decanten en mayor grado por los contratos fijos.

La Comisión Europea insiste en la reducción de la protección contra el despido, como medida de fomento del empleo, pero esa pretendida relación causa-efecto dista mucho de ser clara⁶⁵. La consecuencia más previsible y primaria de la política de facilitar y abaratar el despido, es que el despido deviene más fácil y más barato. ¿Que ello suponga una mayor utilización del contrato fijo? Los primeros datos estadísticos no son muy halagüeños⁶⁶.

Ello nos lleva a apostar por la causalidad de la contratación temporal y la causalidad del despido.

Seguidamente, el capítulo II de la ley de reforma laboral, como modelo alternativo frente a la masiva destrucción de empleo provocada por la crisis económica, establece medidas *para favorecer la flexibilidad interna negociada en las empresas y para fomentar el uso de la reducción de jornada como instrumento de ajuste temporal de empleo*.

⁶² Establecer la duración máxima de 3 años del contrato para obra o servicio determinado, disponer medidas para limitar el encadenamiento de contratos temporales, e incrementar la indemnización por extinción de contratos temporales, progresivamente, desde 8 días de salario por año de servicio, hasta 12.

⁶³ Se introduce el despido “preventivo”; las empresas ya no deben acreditar pérdidas económicas de manera continuada, sino que es suficiente con justificar pérdidas previstas. El despido objetivo efectuado con defectos formales ya no es nulo (conlleva readmisión obligatoria), sino improcedente (permite consolidar el despido a cambio de indemnización). El índice de absentismo de la plantilla, para justificar despidos, baja desde el 5% al 2,5%.

⁶⁴ Se amplía muy notablemente el colectivo de desempleados con los que se puede utilizar el contrato fijo de indemnización más barata (33 días de salario por año de servicio en vez de los 45 ordinarios), sobre todo al introducir el supuesto de desempleados con un sólo mes de inscripción en el servicio de empleo. Por otra parte, los 20 días de salario por año de servicio que proceden en los despidos procedentes, objetivos o colectivos, que antes abonaba íntegramente la empresa, pasan a repartirse entre el FOGASA, que asume 8 días, y la empresa, que se hará cargo de los 12 días de salario por año de servicio restante.

⁶⁵ “Conviene recordar que no existe evidencia empírica de que exista relación alguna entre la rigidez del despido y la evolución de la tasa de empleo”, GOERLICH PESET, J.M., “Flexiguridad y estabilidad en el empleo”, *Teoría y Derecho: revista de pensamiento jurídico*, 4, 2008, pág. 49.

⁶⁶ La reforma laboral entró en vigor en junio, mediante el Real Decreto-ley 10/2010, de 16 de junio. La ley definitiva es de septiembre, pero las modificaciones han sido mínimas. Los contratos fijos sumaban el 9,1% de los contratos celebrados en mayo de 2010; en junio, 7,6%; julio 6,8%; agosto 6,6%; septiembre 8,7% (www.sepe.es).

Para potenciar la flexibilidad interna negociada en las empresas, la ley flexibiliza la posibilidad de modificar las principales condiciones laborales: salario⁶⁷, jornada, horario o cambio de centro de trabajo⁶⁸.

Por otra parte, como alternativa preferente a los expedientes de regulación de empleo o de despido, la reforma apuesta por expedientes de suspensión y de reducción de jornada. Se trata de que, en las situaciones de crisis en las empresas, se haga un esfuerzo por superarlas mediante procesos de suspensión temporal de los contratos, o de reducción de jornada, de manera que los empleos se mantengan, en detrimento de los expedientes de despido⁶⁹.

Con especial énfasis la reforma promueve la fórmula de los expedientes de reducción de jornada, pareciendo seguir la estela del exitoso modelo *kurzarbeit* alemán⁷⁰.

En general, valoramos positivamente las medidas de la reforma laboral que potencian la flexibilidad interna y, sin duda, aquellas que abogan por afrontar las crisis con expedientes de suspensión o reducción, evitando al máximo los expedientes de despido.

Lo que ocurre es que aplaudiríamos esas medidas si se insertaran en una lógica de apostar por la flexibilidad interna (en las condiciones laborales), como alternativa a la flexibilidad externa (contratos temporales y despido libre) que, en lógica consecuencia, la legislación laboral debería dificultar y tender a impedir.

Y no es lo que observamos en la legislación laboral española, tras la última reforma laboral. Es cierto que se potencia la flexibilidad interna, pero sin estrechar el margen de la flexibilidad externa, porque la reforma laboral ha facilitado el despido (aún más), y lo ha abaratado. Por consiguiente, lo que se ha hecho es potenciar ambas simultáneamente.

El capítulo III de la ley, como medida de política activa de empleo, se dedica a establecer bonificaciones en la cotización a la seguridad social, que oscilan entre los 800 y los 1.400 euros anuales, por la contratación indefinida en determinados supuestos. Se trata de contratar jóvenes entre 16 y 30 años; mayores de 45 años; contratos formativos; contrato de relevo;

⁶⁷ Se facilita la inaplicación de los salarios fijados en convenio sectorial a empresas con dificultades económicas, introduciéndose la inaplicación “preventiva” en una empresa, cuando las *perspectivas económicas de esta pudieran verse dañadas como consecuencia de tal aplicación*. Además de los sujetos legitimados para la negociación colectiva, puede acordar la inaplicación una comisión *ad hoc* de tres trabajadores, elegidos por el conjunto de la plantilla o por los principales sindicatos del sector. Se prevén procedimientos para desbloquear discrepancias, incluyendo el arbitraje.

⁶⁸ Se facilitan los procesos de modificación sustancial de condiciones de trabajo (jornada, horario, sistema de trabajo y rendimiento, y otras), y la movilidad geográfica (cambio de centro de trabajo), al establecerse la posibilidad de modificación “preventiva” de condiciones laborales, cuando la empresa prevea una evolución negativa; la duración máxima de 15 días para el periodo de consultas; si no hay representantes legales de los trabajadores, estos o los principales sindicatos del sector elegirán una comisión *ad hoc* de tres miembros; se prevén procedimientos de mediación y arbitraje para desbloquear discrepancias; se facilita la posibilidad de modificar condiciones de trabajo recogidas en convenios estatutarios.

⁶⁹ Se establecen bonificaciones en las cotizaciones a la seguridad social, entre el 50 y el 80%, cuando los expedientes de regulación de empleo sean de suspensión o reducción de jornada, hayan sido pactados entre empresas y trabajadores, y contengan medidas sociales en favor de los trabajadores afectados, como acciones de formación profesional para mejorar su empleabilidad, o medidas para conciliar la vida laboral y familiar. Por otra parte, si una situación de crisis comienza con un expediente no extintivo, y, en contra de lo previsto y deseable, finaliza con expediente de despido, se dispone la reposición de prestaciones por desempleo consumidas, hasta un máximo de 180 días.

⁷⁰ Anteriormente, para incoar un expediente de reducción de jornada se requería una reducción de un mínimo del 1/3 de la jornada. Ahora, el porcentaje de jornada reducida puede oscilar entre un 10 y un 70%. Además, en el ámbito de la prestación por desempleo que cobran los trabajadores afectados, *la consunción de prestaciones generadas se producirá por horas y no por días. A tal fin, el porcentaje consumido será equivalente al de reducción de jornada autorizada*.

contrato de sustitución. En todos estos supuestos, la contratación de mujeres lleva aparejada una bonificación adicional. Como medida de fomento específicamente dedicada a personas jóvenes, hay novedades y bonificaciones en los contratos formativos (contrato en prácticas⁷¹ y contrato para la formación⁷²).

La eficacia de esa política de subvenciones por la contratación de personas pertenecientes a colectivos con especiales dificultades de inserción laboral, tan arraigada en el derecho del empleo español, es muy discutible. Baste referirnos al *mea culpa* que entona el propio legislador en la exposición de motivos de la ley de reforma del mercado de trabajo, cuando se refiere al *consenso general (que ha tenido reflejo en las recientes conclusiones de la Comisión de Trabajo e Inmigración del Congreso de los Diputados en esta materia) de que su práctica generalización ha limitado gravemente su eficiencia*.

Por último, el capítulo IV se dedica a ampliar el ámbito de actuación de las agencias de colocación y empresas de trabajo temporal. En lo que se refiere a las primeras, la principal novedad estriba en la legalización de agencias de colocación con ánimo de lucro, cuyos servicios deben ser gratuitos para las personas desempleadas y trabajadoras. Además, más allá de la mera actividad de intermediación laboral, expresamente se les reconocen facultades de información, orientación, y selección de personas trabajadoras. En todo caso, desarrollarán su actividad en el mercado de trabajo bajo el control del correspondiente servicio público de empleo.

En lo que respecta a las ETT, se ensancha su ámbito funcional, facilitando su actividad en los trabajos peligrosos y en el sector público, espacios en los cuales las limitaciones deberán ser excepcionales y justificadas. En garantía de las personas trabajadoras en misión, se les reconoce igualdad con respecto a las *condiciones esenciales de trabajo y empleo* que correspondan a las personas empleadas en la plantilla de la empresa usuaria (jornada, vacaciones, protección de la maternidad, formación profesional, etc.)⁷³.

Hasta la legalización de agencias sin ánimo de lucro, en 1994, el INEM ostentaba el monopolio en la colocación. Ahora el legislador ha superado sus reticencias, legalizando expresamente también las agencias de colocación con ánimo de lucro. La orientación privatizadora y mercantilizadora es evidente, y las consecuencias de la actividad de esas agencias, con ánimo de lucro, en el ámbito del fomento del empleo, están por ver.

En lo que respecta a las ETT, la liberalización efectuada por la ley estaba en gran medida obligada por la incorporación al derecho interno de la Directiva 2008/104/CE, de 19 de noviembre de 2008, del Parlamento Europeo y del Consejo.

2.4. Desde el punto de vista de la inclusión social

Desde este punto de vista, el enfoque de flexiguridad de la Comisión Europea declara que uno de los problemas que se pretende abordar es la segmentación de los mercados de

⁷¹ Como extender de 4 a 5 años el período posterior a la obtención del título o certificado profesional que habilita para celebrar el contrato.

⁷² 100% de bonificación, durante toda la vigencia del contrato, por contratar personas jóvenes inscritas como desempleadas. También cabe destacar la inclusión de la protección por desempleo.

⁷³ Anteriormente, la igualdad se garantizaba únicamente en el ámbito salarial.

trabajo y el número de empleos precarios, ya que esta es una de las causas del incremento de la vulnerabilidad y la exclusión social. Al mismo tiempo se trata también de generar más empleos para que los colectivos con dificultades de inserción laboral accedan al mercado de trabajo. Se enuncia como objetivo el de lograr más y mejores empleos.

La vía que la Comisión propone para la reducción de la segmentación y para homogeneizar las condiciones laborales de los *insiders* y los *outsiders* del mercado de trabajo, es decir, las personas que tienen un puesto de trabajo estable, bien remunerado y con protección social y las que tienen puestos de trabajo precarios (por su temporalidad, parcialidad, escasa remuneración o ausencia de derechos sociales), no es la mejora de las condiciones de estos últimos, sino la reducción de la seguridad de los primeros. La Comisión Europea parece olvidar que la diversidad contractual y la profunda segmentación laboral existentes hoy día son consecuencia de las políticas de flexibilización y desregulación laboral que se implementaron durante los años 80 y 90, y no rasgos inherentes al funcionamiento y la estructura de los mercados de trabajo. Si se desea revertir esta tendencia, bien puede hacerse limitando la celebración de contratos flexibles y sin protección o seguridad.

A nuestro juicio, la reducción de la protección del empleo reducirá aún más el carácter integrador del trabajo, porque generará ingresos más inestables y trayectorias laborales interrumpidas, y es en este aspecto en el que se centra la propuesta de la Comisión y no en la mejora de las condiciones de trabajo de las personas empleadas frágiles o vulnerables. Además, diferentes estudios han mostrado que la relación entre la protección del empleo y el nivel de empleo es difícil de precisar. Parece que el nivel de desempleo es prácticamente independiente de la rigurosidad de la legislación de protección al empleo e incluso que los mismos cambios legislativos en esta materia en diferentes países originan efectos diferentes. Por tanto, no cabe esperar un incremento del número de puestos de trabajo al disminuir la protección del empleo. Los cambios en la normativa de protección del empleo sí que parecen tener influencia en la composición demográfica del desempleo⁷⁴ y en el retorno al empleo una vez sufrido un episodio de paro (OCDE, 1999).

Ni desde el punto de vista de la generación de más empleo ni desde el de su calidad, la propuesta de disminución del grado de protección del empleo responde a la necesidad de potenciar un mercado de trabajo más inclusivo. Sí que podría fomentar el empleo de mujeres, juventud y personas de edad avanzada, pero no en las condiciones en las que los actuales *insiders* del mercado laboral desempeñan su trabajo, sino en unas inferiores y podría ser a costa de la pérdida de empleo en otros grupos de la población activa.

Cuando se reduce la protección del empleo, el riesgo de despido se redistribuye entre las dos partes de la relación laboral y, en concreto, se traslada hacia la más débil. De esta manera, las y los empleadores quedan más liberados de este riesgo que se extiende a colectivos más amplios de la población activa. Parte de él sería asumido por los Estados, pero solo en los países en los que las prestaciones por desempleo tienen cuantía suficiente como para garantizar niveles dignos de renta y en los países en los que el gasto y la eficacia de las políticas activas

⁷⁴ Una legislación garantista y rígida parece que agrava las perspectivas de empleo para las mujeres, la juventud y las personas de edad avanzada.

son suficientes como para favorecer transiciones ágiles y rápidas entre unos empleos y otros. La propia Comisión es consciente de que hay países de la UE en los que los sistemas de protección por desempleo están poco desarrollados y que el reforzamiento de las políticas activas puede exigir la asignación de recursos adicionales a políticas individualizadas y preventivas⁷⁵.

Se da paso entonces al fin de la seguridad en el empleo y, a cambio, se sitúa esta seguridad en el mercado laboral, es decir, en la disponibilidad de puestos de trabajo a los que optar, pero sin garantías de que estos puestos de trabajo efectivamente existan, ni de que los trabajadores y trabajadoras estén profesionalmente preparadas para ocuparlos, ni de que cuenten con medios económicos suficientes para estar protegidas en los períodos de transición. Lo que se está proponiendo es renunciar a la seguridad jurídica y económica que actualmente proporciona el contrato de trabajo a cambio de una seguridad inestable, condicionada a las posibilidades presupuestarias y a la voluntad política. En definitiva, se propone “dar moneda cierta a cambio de buenas intenciones”⁷⁶. El énfasis se pone en la flexibilidad y no hay un cambio en las viejas formas de seguridad por otras nuevas. Lo que en realidad hay es una reducción de las viejas formas de seguridad. No parece haber un acuerdo equitativo ni un enfoque *win-win* en el cual personas trabajadoras y empleadoras están ambas equitativamente satisfechas⁷⁷.

Una estrategia de flexiguridad que refuerce la inclusión social en la UE debería apostar por una mejora de las condiciones de trabajo de los trabajadores y trabajadoras que ocupan empleos precarios y no por reducir la seguridad de los contratados indefinidamente. Además, se debería instar a los países con subsidios de desempleo de escasa cuantía y cobertura a mejorar estos sistemas y a los que tienen un nivel de gasto insuficiente en políticas activas a elevarlo. De esta forma las transiciones entre empleos serán más factibles y seguras y esto dotaría al mercado de trabajo de más flexibilidad, sin que haga falta reducir la protección del empleo. Poniendo el acento en la seguridad se favorece la flexibilidad y, al mismo tiempo, se reducen los riesgos de pobreza y exclusión social entre la población en edad de trabajar.

Desde nuestro punto de vista es imprescindible pasar página con respecto a las políticas de flexibilización y desregulación del mercado de trabajo propias de los 90 y de los primeros años del tercer milenio. Estas políticas, si bien pueden haber creado oportunidades de entrada de ciertos grupos en el mercado de trabajo, conllevan un deterioro de la seguridad en el empleo, tanto para las y los empleados precariamente como para las personas empleadas con los contratos tradicionales más garantistas y han colocado a importantes segmentos de la población en edad de trabajar en situaciones de vulnerabilidad y precariedad. Seguir apelando a la flexibilidad sin consideraciones referentes a la seguridad supone, desde nuestro punto de vista, profundizar más en este camino de creación de grupos excluidos y vulnerables.

⁷⁵ COMISIÓN EUROPEA. *Hacia los principios comunes...*, *op. cit.*, págs. 12-13.

⁷⁶ MONEREO PÉREZ, J.L. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.P., *El debate europeo sobre flexiguridad...*, *op. cit.*, pág. 197.

⁷⁷ KEUNE, M. Y JEPSON, M., *Not balanced and hardly new: the European Commission's quest for flexicurity*, European Trade Union Institute for Research, Education, Health and Safety, Working Paper 2007. 01, 2007, pág. 15.

2.5. Desde el punto de vista de la competitividad y la creación de empleo

La Comisión parte de la idea de que Europa no se está adaptando como debería a las sacudidas que soporta su economía. Por ello las empresas deben ser capaces de adaptar su mano de obra a las condiciones económicas cambiantes y han de poder contratar a trabajadores y trabajadoras que dispongan de una mejor combinación de capacidades y que sean más productivos y adaptables, sustentando así su capacidad de innovación y competitividad. Para ello, se opta por un enfoque de flexiguridad como el descrito anteriormente, con las ya mencionadas lagunas en materia social.

Pero es que, además, desde el punto de vista de la mejora de la competitividad europea y de la generación de empleo, algunas de las premisas de las que se parte son ampliamente cuestionables.

La primera de ellas es que Europa se debe adaptar a las sacudidas que recibe su economía por parte de la economía global, como si no hubiera ningún tipo de capacidad para frenar estas sacudidas. Se llega incluso a decir que las normas estrictas aplicables a los contratos clásicos tienden a favorecer la segmentación de los mercados de trabajo e inciden negativamente en la productividad y ello puede agravar la inquietud que despiertan la externalización y la deslocalización empresarial⁷⁸. Pues bien, a nuestro juicio, la UE-27 debería aspirar a configurarse como un espacio con suficiente peso como para ejercer cierta influencia en la dinámica de la economía mundial, de manera que el mantenimiento de las cotas de competitividad pueda hacerse sin reducción de la cohesión social⁷⁹. La recientemente iniciada crisis económica global ha puesto de manifiesto la vulnerabilidad de la economía real y del empleo ante un sector financiero absolutamente desregulado que, como consecuencia de los excesivos riesgos asumidos, ahoga crediticiamente a las empresas y hogares, interrumpiéndose así el período de prosperidad más largo habido desde la profunda crisis de los 70.

La falta de acuerdo en las instituciones europeas para combatir contundentemente estas perturbaciones no es sino la manifestación de la ausencia de un proyecto común que vaya más allá de lo monetario y mercantil. En estos campos se han dado pasos de gigante apostándose por el establecimiento de plazos, los compromisos firmes y los requisitos cuantitativos para el acceso a las diferentes fases del proyecto de integración económica y monetaria. Pero en la esfera de lo social se opta por la coordinación, el intercambio de buenas prácticas y la legislación “blanda” a través del Método Abierto de Coordinación, con lo cual los avances son muy lentos. La incapacidad de avanzar firmemente hacia un Modelo Social Europeo supone el abandono de los objetivos de equidad y solidaridad y la supeditación de la política social a criterios de eficiencia, rentabilidad y competitividad.

La segunda premisa de la que se parte es que la protección del empleo es incompatible con la flexibilidad del mismo e incluso con la productividad. En el Libro Verde sobre la modernización del derecho laboral (Comisión Europea, 2006) y en la Comunicación de la Comisión Europea sobre los principios comunes de flexiguridad (Comisión Europea,

⁷⁸ COMISIÓN EUROPEA. *Hacia los principios comunes...*, op. cit., pág. 3.

⁷⁹ Abogando por la “globalización positiva”, desde la perspectiva jurídico-laboral, MONTOYA MELGAR, A., “Sobre globalización, “flexiguridad” y estabilidad en el empleo”, AS, 6, 2008.

2007), tanto el derecho del trabajo clásico como el contrato laboral estándar se presentan como obsoletos y, a su vez, obstáculos para fomentar el acceso al mercado de trabajo y la reinserción en el mercado laboral tras períodos de desempleo. En concreto se hace referencia a disposiciones contractuales que no fomentan o retrasan la transferencia, como la legislación estricta contra los despidos por razones económicas y se dice que los marcos jurídicos que fomentan la legislación laboral tradicional pueden no ofrecer un alcance o incentivos suficientes a los trabajadores y trabajadoras con contratos de duración indefinida clásicos para explorar la oportunidad de una mayor flexibilidad del trabajo (Comisión Europea, 2006:9).

Frente a esto se pueden mencionar investigaciones que afirman que la flexibilidad numérica parece tener como resultado unos niveles de ocupación más elevados a nivel agregado, lo cual es verosímil, ya que los mercados laborales ágiles ofrecen más salidas de trabajo, pero también más bajas voluntarias, más despidos y mayor volatilidad. El estudio realizado para trece países europeos entre 1992 y 2002⁸⁰ ha encontrado una correlación positiva entre la antigüedad en la empresa y la productividad, lo cual tiene que ver con factores asociados a la permanencia en la empresa. Parece que un entorno de relaciones laborales estables es más propicio para el aumento de la productividad porque la estabilidad del empleo es una condición necesaria para la formación en el trabajo, lo que facilita el funcionamiento de la empresa en aspectos como el trabajo en equipo.

Pues bien, si tal y como enuncia la Comisión, lo que se pretende es reforzar la necesidad de un marco reglamentario más reactivo para reforzar la capacidad de las personas trabajadoras a anticipar y gestionar los cambios, con independencia de su tipo de contrato⁸¹, la vía debería ser la de situar a un mayor número de trabajadoras y trabadores en un entorno de certidumbre y seguridad y no la de inestabilizar a los que disfrutaban de mayor protección del empleo. La propia Comisión dice que la legislación laboral garantista (a la que llama estricta) tiene efectos positivos porque anima a invertir en formación y promueve la lealtad y una mayor productividad de las y los empleados⁸². Los y las trabajadoras con contratos temporales, autónomos y los de más edad, son los más afectados por la falta de inversión en formación.

La seguridad es un prerrequisito para el incremento de la productividad y también para favorecer la implicación de los trabajadores y trabajadoras en la empresa, la lealtad, la confianza y el compromiso con sus valores, factores que son nucleares en una estrategia de competitividad no tanto ligada a la reducción de costes y precios, sino a valores intangibles del producto como su calidad, diseño, etc. Las economías de la UE deben aspirar a competir en los mercados internacionales en estos términos, por lo que las políticas laborales deberían, sí, potenciar la flexibilidad del trabajo puesto que el entorno macroeconómico es más inestable y los mercados son más exigentes y cambiantes, pero garantizando niveles de seguridad adecuados.

La tercera premisa de la que se parte es que los buenos resultados en materia de empleo que presentan algunos países europeos están relacionados fundamentalmente con la configuración de sus mercados de trabajo, dejándose de lado otros muchos factores que contribuyen a estos

⁸⁰ AUER, P., BERG, J. y COULIBALY, I. “¿El trabajo estable mejora la productividad?”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol.124, 3, 2005.

⁸¹ COMISIÓN EUROPEA. *Hacia los principios comunes...*, op. cit., pág. 9.

⁸² COMISIÓN EUROPEA. *Hacia los principios comunes...*, op. cit., pág. 3.

éxitos, como son el entorno macroeconómico, el tipo de modelo de crecimiento más o menos intensivo en mano de obra, las políticas monetarias y fiscales implementadas, el tamaño del sector público y la composición de su gasto, el tamaño del sector exterior, el peso de la inversión extranjera, etc.

Así, cuando se pone la flexiguridad en el centro de la estrategia de empleo haciéndose referencia a los casos de países como Holanda y Dinamarca como modelos a seguir, se debería dibujar el marco institucional completo en el que estos países han conocido buenos resultados laborales, y no sólo hacer referencia a sus mercados laborales. La recuperación del empleo en países como Austria, Irlanda, Holanda y Dinamarca, tuvo que ver, desde luego, con las políticas de empleo, el diálogo social, las reformas legislativas en materia laboral, pero, sin duda alguna, también con circunstancias anteriormente apuntadas⁸³.

Además del incremento de los riesgos de más vulnerabilidad laboral y social que puede originar una reducción de la protección del empleo, una estrategia de flexibilidad asimétrica como la que se proponer desde la Comisión Europea, podría ser incompatible con otras formas de flexibilidad que garantizarían la competitividad a largo plazo como son la capacidad de la empresa para ajustarse a una demanda variable en volumen y composición, así como la aptitud de los trabajadores y trabajadoras para cambiar de puesto de trabajo en la organización. Desde este punto de vista, no diríamos que hay que renunciar a la seguridad para conseguir flexibilidad y generar empleo, sino más bien, diríamos que la inseguridad llevaría a menor capacidad de adaptación y a pérdidas de competitividad y de empleo. La crisis financiera y su traslado a la esfera real, ha puesto de manifiesto las dificultades de algunas economías como la española que han participado de un modelo de baja productividad (alentado, en buena medida, por las propias condiciones del sistema financiero) basado en las estrategias de flexibilidad mencionadas.

3. Una propuesta de flexiguridad que compatibilice la competitividad con la inclusión social y el respeto a los derechos sociales

3.1. Bases en las que anclar la estrategia de flexiguridad

El punto de partida para impulsar políticas de flexiguridad estaría en la percepción de que la solución de los problemas económicos y laborales no va a venir de la mano sólo de la reactivación de la economía. Aunque esta reactivación es una condición necesaria, no es suficiente para garantizar la competitividad a medio y largo plazo y, sobre todo, no es suficiente si se pretende mantener la competitividad sin deteriorar las condiciones de trabajo y de vida.

⁸³ “Los éxitos del mercado de trabajo parecen ser más la consecuencia de una combinación eficaz de factores que de conductas políticas aisladas. Una combinación de políticas cuyo resultado sea, tanto la flexibilidad para las empresas como la seguridad para el trabajador, podría ser una solución institucional para el mercado de trabajo europeo. Sin embargo, dada la complejidad de estos sistemas, se requiere una investigación exhaustiva para determinar con precisión los efectos de tales combinaciones”, AUER, P., *La recuperación del empleo en Europa. El ejemplo de Austria, Dinamarca, Irlanda y Países Bajos*, Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra, 2002, pág. 105.

Son necesarias reformas en los sistemas de protección social e imprescindible el reforzamiento de las políticas activas de mercado de trabajo, de manera que se pueda dar respuesta a las necesidades presentes y futuras de los sistemas productivos proporcionando unos niveles de seguridad razonables a los y las trabajadoras. Pero, además, en esta reforma de los sistemas de seguridad social, se deben considerar también las necesidades de conciliación de la vida laboral y personal de las personas trabajadoras. Se les deben reconocer sus necesidades de tiempo más allá de su trabajo remunerado. Un tiempo para realizar tareas socialmente útiles cuyo coste debería ser soportado colectivamente.

El diálogo entre interlocutores sociales y un enfoque integral en los procesos de reforma, los consideramos prerequisites para acometer esta adaptación de las políticas sociales y de mercado de trabajo a la configuración de la economía y la sociedad actuales.

3.1.1. *El diálogo social*

Habría que crear una conciencia acerca de la necesidad de cambios y mejoras, iniciada e impulsada por el gobierno, pero buscando el compromiso de los interlocutores sociales hacia una mayor flexibilidad. Sería necesario crear una plataforma de diálogo entre empresas, sindicatos, gobierno y otros agentes para llevar a cabo un análisis de los problemas, retos y posibilidades, de cara a proporcionar asesoramiento para formular soluciones o para la negociación de paquetes de medidas⁸⁴. Además, desde nuestro punto de vista, es necesario evidenciar que las relaciones entre capital y trabajo se tienen que articular de manera diferente y que la etapa de desregulación y flexibilización ha quedado atrás. De alguna manera, esto puede formularse bajo la idea de un nuevo nexo entre capital y trabajo⁸⁵.

La viabilidad política y social de las reformas del mercado de trabajo, del sistema de seguridad social y de la organización del trabajo en las empresas depende de que ambas partes implicadas perciban que estos cambios sirven a sus respectivos intereses. Las empresas deben estar dispuestas a reconocer que la flexibilidad puede ser alcanzada en un contexto que proporcione niveles de seguridad razonables a las y los trabajadores, sobre todo a largo plazo; mientras que los sindicatos deben cooperar en la adaptabilidad permanente de las empresas a las variaciones del mercado, mediante una actitud proactiva de aprendizaje permanente, y flexibilidad en las condiciones laborales (tiempo, funciones), para lograr estabilidad en su empleo.

Se tienen que poner en valor el papel del diálogo social y de la cooperación entre los interlocutores sociales como instituciones útiles para canalizar y mitigar los conflictos de intereses, lográndose un resultado aceptable o medio para todos⁸⁶. En el modelo de Estado

⁸⁴ EUROPEAN EXPERT GROUP ON FLEXICURITY, *Flexicurity pathways. Turning hurdles into stepping stones*, 2007, pág. 39.

⁸⁵ WILTHAGEN, T. y TROS, F. "The concept of flexicurity...", *op. cit.*, págs. 166-186.

⁸⁶ Se suele considerar que la libre interacción de las fuerzas del mercado es un instrumento de distribución más eficiente que la gestión corporativista. Pero cuando se introduce la cuestión de la equidad se aprecia que es muy posible que si bien el mercado es el mejor instrumento para lograr buenos resultados para unos pocos, no hay duda de que el mejor instrumento para lograr resultados aceptables para el mayor número posible de personas es una forma evolucionada de la gestión corporativista (AUER, P., *La recuperación del empleo...*, *op. cit.*, pág. 74).

Social que comparten los Estados Miembros de la UE, y en el marco de la economía social de mercado que la propia UE proclama al máximo nivel (art. 3.3 TUE), el diálogo social es no sólo políticamente, sino también lo jurídicamente correcto.

En los países en los que las políticas de flexiguridad han sido exitosas, se ha comprobado que el diálogo social entre gobierno, organizaciones sindicales y empresariales ha sido un factor de gran importancia. En los casos de Dinamarca, Austria y Holanda, hay modelos de relaciones laborales caracterizados por una relación equilibrada entre sindicatos y patronales, en relativo pie de igualdad, con un grado de coordinación considerable y un grado de conflicto bajo y altamente organizado. El papel de los gobiernos es muy activo y además se cuenta con instituciones estables para entablar el diálogo. A gran distancia se encuentran los modelos de los países del sur de Europa, en los que el nivel de conflicto es alto, la negociación esporádica y hay gran debilidad en los interlocutores, sobre todo en el caso de la parte sindical, por lo que el papel del Estado es más de interventor que de facilitador⁸⁷.

A los gobiernos les corresponde legitimar e impulsar la herramienta del diálogo social ya que es la pieza fundamental para construir una nueva arquitectura institucional que favorezca los pactos de flexiguridad. En un Estado Social, modelo que comparten los socios de la UE, es una obligación de los Estados buscar el consenso entre los interlocutores sociales.

Como ya se ha dicho anteriormente para que haya un diálogo social fructífero es necesario que haya confianza mutua entre los interlocutores sociales. En los países en los que la trayectoria democrática es breve, puede resultar costoso crear instituciones de auténtico diálogo porque, como ya hemos dicho anteriormente, la trayectoria pasada sí importa. El diálogo social es importante para que la flexiguridad funcione, por una parte por el efecto que produce de asunción e interiorización de lo pactado por ambas partes, empresarios y personas trabajadoras. Pero, además, aunque dependiendo del modelo de cada Estado, el diálogo social puede fructificar en forma de convenios colectivos, como auténticas normas de obligado cumplimiento, lo que dota a lo pactado, no sólo del mayor grado de legitimidad social, sino también de eficacia jurídica directa y exigible.

Como a menudo reconocen los propios órganos de la UE (especialmente el CESE), el diálogo social es fundamental para el éxito de la estrategia de flexiguridad. Si mejora el clima de diálogo social, ello debería redundar en un enriquecimiento del contenido de los convenios colectivos. Así, los convenios colectivos podrán adquirir mayor protagonismo, y un adecuado equilibrio, adaptado al ámbito de referencia, entre los componentes de la flexiguridad, tanto en el terreno de la flexiguridad interna como la externa, es decir, la flexibilidad/estabilidad en el empleo, las condiciones laborales (salario, jornada, movilidad funcional y geográfica), las políticas activas, y las políticas pasivas de empleo.

Es necesario prestigiar la imagen de los sindicatos, reconociendo lo que en su día consiguieron a favor de los derechos de las personas trabajadoras pero, sobre todo, poniendo de manifiesto lo que pueden conseguir a partir de ahora. Para ello es imprescindible que su acción vaya más allá de la defensa de las condiciones de trabajo de las personas empleadas.

⁸⁷ *Ibid.*

Las empresas tienen que dar por terminado un modelo de crecimiento basado en el uso intensivo de mano de obra barata, temporal y de la que se puede prescindir fácilmente. Permanecerán las que sean capaces de introducirse en sectores en los que la innovación y la calidad son los factores de competitividad. Las y los empleadores deberán canalizar sus necesidades e intereses a través de foros y organizaciones modernas y prestigiosas en las que se tenga en cuenta su diversidad en cuanto al tamaño empresarial y el sector de actividad.

3.1.2. Integralidad de la flexiguridad

La segunda base de la estrategia de flexiguridad es, a nuestro entender, la de la integralidad y equilibrio entre flexibilidad y seguridad. Esto significa que los cambios y reformas deberían afectar a las diversas esferas que tienen que ver con el trabajo (y no sólo con el empleo), con las condiciones de desempeño del mismo, con la preparación de la mano de obra y su protección social, y que implicaría a todos los actores: sindicatos, patronales y sector público. No puede hablarse de flexiguridad cuando se trata de medidas parciales ni tampoco se puede conseguir el compromiso de los interlocutores sociales si no hay un proceso amplio de reformas que afecte a las diferentes esferas. Los cambios y la secuencia de cambios pueden ser mejor diseñados si se trata de paquetes de políticas amplias.

La propuesta de aplicación de la flexiguridad de la Comisión Europea que ya hemos expuesto en páginas anteriores recoge, teóricamente, este espíritu de integralidad, puesto que propone actuaciones en el eje de lo laboral, en el del aprendizaje, en el de las políticas activas y en el de la protección social. Sin embargo, es necesario resaltar que las medidas aisladas en cada uno de estos ejes no caben ser presentadas bajo el epígrafe de la flexiguridad. Resulta imposible establecer compensaciones, negociaciones e intercambios entre flexibilidad y seguridad si se afecta sólo a uno de los ejes, ya que esto supondrá, de nuevo, la erosión de los derechos de los trabajadores y trabajadoras.

En lo que respecta a la disyuntiva entre los modelos de **flexiguridad interna y externa**, nos posicionamos por la primera. Recordemos brevemente, se conoce como flexiguridad externa aquella que promueve la flexibilidad en los márgenes temporales de la relación laboral, al inicio y al final, al contratar y al despedir. Flexibilidad para contratar, de manera que se permita la contratación temporal, y flexibilidad para despedir, lo que tiende hacia el despido libre.

En cuanto al segundo elemento del binomio, se aboga por la seguridad en el mercado de trabajo. La flexibilidad para contratar y despedir conlleva que no haya seguridad en el empleo, en el seno de la relación laboral, de manera que esa seguridad se desplaza al mercado de trabajo, abarcando el universo de las personas desempleadas.

Esa seguridad se sostiene sobre dos elementos: políticas activas de empleo (fomento del empleo), para procurar que la persona desempleada logre un empleo lo antes posible; y políticas pasivas de empleo, para asegurar las necesidades económicas de las y los desempleados mientras están en esa situación, y supeditadas a la búsqueda activa de empleo, mediante la suscripción de un compromiso de actividad.

La quiebra del principio de causalidad en la contratación temporal resulta pernicioso para las personas trabajadoras, que se encuentran en una situación precaria, conscientes de que su relación laboral tiene fecha de caducidad⁸⁸.

Conviene recordar, para extraer las debidas conclusiones a partir de elementos empíricos, las nefastas consecuencias de la política iniciada en la década de los 80, cuando se instauró el contrato temporal no causal, para el fomento del empleo, con una duración máxima de 3 años⁸⁹. Esta novedad legal supuso romper el principio de causalidad en la contratación temporal. Los trece años que duró la experiencia (1984-1997), contribuyeron notabilísimamente a precarizar el mercado de trabajo español; desde una tasa de temporalidad de 7% en 1984 se pasó a la tasa del 34% en 1997⁹⁰. Ese año el legislador decidió volver, al menos formalmente, al principio de causalidad en la contratación temporal⁹¹. Ahora, esa tasa de temporalidad oscila en torno al 25%⁹², casi el doble de la media comunitaria. La situación se agudiza en el caso de las personas jóvenes ya que, de los contratos nuevos que se celebran en el Estado español, los temporales superan el 90%⁹³. Ello conlleva efectos graves como el aumento en la siniestralidad laboral.

Pero, además, observamos que la temporalidad en el empleo también choca con el resto de componentes de la flexiguridad, porque dificulta notablemente el objetivo del aprendizaje permanente, mucho más realizable en los contratos fijos. Asimismo, la alta rotación en el mercado de trabajo y los períodos más o menos prolongados de desempleo conllevan un mayor gasto en políticas activas de empleo y en prestaciones por desempleo, en comparación con un mercado de trabajo que gire en torno al contrato fijo, y con tasas de temporalidad más razonables, que se acerquen a la media comunitaria.

Por todo ello, ante el masivo abuso en la contratación temporal, creemos que hay que tomar medidas eficaces a favor del contrato fijo, y, por consiguiente, desincentivar la celebración de contratos temporales, más allá de las nuevas e insuficientes previsiones de la reforma laboral⁹⁴. Una medida que defendemos es el aumento de las cotizaciones sociales en los contratos temporales, abriendo una notable brecha con respecto a su coste en los contratos fijos. Ello parece especialmente razonable en lo que atañe a la cotización por desempleo, ya que el gasto por ese concepto es mayor en los contratos temporales, porque proporcionan derecho a prestaciones por desempleo a partir de su mera extinción⁹⁵. Asimismo, teniendo en

⁸⁸ Abogando expresamente por la lucha contra la temporalidad injustificada, GOERLICH PESET, J.M., "Flexiguridad y estabilidad en el empleo", *op. cit.*

⁸⁹ En virtud del Real Decreto 1989/1984, de 17 de octubre.

⁹⁰ Como destaca MONTROYA MELGAR, A., "Sobre globalización, "flexiguridad" y estabilidad...*op. cit.*, pág. 78.

⁹¹ Real Decreto-ley 8/1997, de 16 de mayo.

⁹² 25,4% en 2009. Se ha reducido notablemente el 29,3% del 2008, y la bajada se explica, principalmente, por la destrucción de empleo temporal. Mientras tanto, el promedio de la UE-27 es de 13,5% en 2009, 14% en 2008. Fuente: Eurostat.

⁹³ En septiembre de 2010, 91% de los contratos celebrados fueron temporales (www.sepe.es).

⁹⁴ *Vid. supra*, apdo. 2.3.

⁹⁵ Actualmente, la diferencia es pequeña. La cotización por desempleo en los contratos fijos es de 7,05% (5,50% a cargo de la empresa, y 1,55% restante a cargo de la persona trabajadora). En los contratos temporales, el tipo es del 8,30% (6,70% la empresa y 1,60% el trabajador o trabajadora); si el contrato temporal es a tiempo parcial, el tipo se incrementa hasta el 9,30% (7,70% la empresa y 1,60% la trabajadora o trabajador).

cuenta que la siniestralidad es mayor en los contratos temporales, sería justo y eficaz aumentar las cotizaciones por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, cuando el contrato sea temporal⁹⁶. La inspección de trabajo y seguridad social también podría efectuar acciones ejemplarizantes en este ámbito⁹⁷.

El despido libre, por su parte, supone un ataque a la línea de flotación del equilibrio de intereses que el derecho del trabajo pretende instaurar. En esa tesitura, la persona trabajadora se encuentra en una situación de absoluta precariedad, consciente de que su continuidad en la relación laboral no depende de su conducta o de los avatares del mercado, sino de la mera voluntad empresarial, que podrá proceder a despedir a su antojo.

En un modelo de despido libre, como el propio Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de subrayar, queda inutilizado el ejercicio de los derechos laborales fundamentales, como la huelga, la sindicación, o la propia tutela judicial efectiva (STC 20/1994)⁹⁸.

En definitiva, si el despido libre pulveriza el derecho al trabajo, es decir, sin derecho al trabajo, ¿qué sentido tiene el derecho del trabajo, que garantiza derechos dentro de la relación laboral?

Como puede observarse en el debate suscitado por la reciente reforma laboral española, el acento se sitúa en la cuestión del coste económico del despido. Creemos que la clave no reside en el coste, sino en la causalidad del despido.

Valoramos muy negativamente el actual modelo de despido español. Nominalmente no hay despido libre pero, como hemos comentado más arriba, eso no es cierto; nos encontramos ante un modelo de despido libre con coste económico, circunstancia que se muestra con la máxima claridad en el denominado *despido exprés*, previsto por el Estatuto de los Trabajadores y ratificado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, en virtud del cual la empresa puede llevar a cabo, deliberadamente, un despido sin causa para acto seguido reconocerlo como improcedente, en un plazo de 48 horas, pagar la indemnización correspondiente, y conseguir con certeza su objetivo de extinguir la relación laboral. Eso es un despido libre.

Creemos que el debate no debe centrarse en el coste de la indemnización, que tiene como premisa no explicitada el despido libre, sino en la causalidad del despido. La disyuntiva básica no sería despido caro/despido barato, sino despido libre/despido justificado.

Creemos en un sistema de despido justificado, como modelo de flexiguridad interna. Modelo que puede cohonstar correctamente los avatares productivos de la empresa y las garantías sociales. Si ponemos el acento en la causalidad del despido, se puede proponer un despido muy barato, casi gratuito, pero siempre supeditado a una causa real. Exactamente lo contrario de lo que sucede ahora, despido a veces caro (dependiendo de la antigüedad de

⁹⁶ En 2009, las personas trabajadoras con contrato temporal, en el Estado español, eran el 25,4% (Eurostat). En el mismo año 2009, de los 617.440 accidentes de trabajo contabilizados, 226.402 correspondieron a personas con contrato temporal (Anuario de estadísticas del Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2009). Es decir, el 25,4% de personas empleadas sufrió el 36,6% de accidentes laborales.

⁹⁷ La reforma laboral contiene una previsión específica al respecto, ordenando a la Inspección el *control de los contratos temporales sin causa e impulso a su transformación en indefinidos*.

⁹⁸ Incidiendo en la idea de que la estabilidad en el empleo condiciona la efectividad de los derechos laborales, PÉREZ REY, J., *Estabilidad en el empleo*, Trotta, 2004, págs. 39-40.

la persona trabajadora), y libre.

En definitiva, valoramos negativamente la flexiguridad externa, porque quiebra la estabilidad del empleo, en su doble vertiente de contrato temporal no causal (flexibilidad de entrada), y de despido libre (flexibilidad de salida), colocando a la persona trabajadora en una situación de máxima precariedad, y convirtiendo sus derechos laborales en meramente nominales, por tener siempre encima la sombra de la espada de Damocles del despido, que no depende de su conducta, ni de la situación económica de la empresa, sino de la mera voluntad empresarial.

Pero, además, queremos poner de relieve que ese modelo de flexiguridad externa, al romper el equilibrio de intereses de las relaciones laborales, conlleva una ventaja notable para la empresa, pero también acarrea notorios perjuicios, que redundarán, muy previsiblemente, en una merma de productividad laboral, por la escasa motivación y confianza de las personas trabajadoras, en una relación laboral tan desequilibrada, amén de carencias formativas y mayor siniestralidad laboral.

En el modelo de flexiguridad externa, la seguridad, como contrapunto de la flexibilidad, se basa en políticas activas y en políticas pasivas de empleo. El sistema español, como hemos expuesto más arriba (apartado 2.2), y, sobre todo, como muestran las estadísticas, con una tasa de desempleo que supera el 20%, dista mucho de ofrecer la pretendida seguridad a las personas desempleadas.

Observamos con preocupación la posibilidad cierta de que, tras la cara amable y equilibrada de la flexiguridad, ofreciendo una imagen de mutuos y equilibrados sacrificios entre capital y trabajo, se esconda una política de flexibilidad encubierta. Una política donde la flexibilidad sea nítida y palpable en diversos ámbitos de la relación laboral (contratos temporales, despido fácil y barato, así como flexibilidad en el salario, el tiempo de trabajo y las funciones); mientras que la seguridad sea un mero y difuso *desiderátum*, al plantear la seguridad en el mercado de trabajo, condicionada a la eficacia de las políticas activas, y la suficiencia económica de las políticas pasivas.

Nos encontraríamos con seguridad jurídica para que las empresas gocen de flexibilidad en el uso de la mano de obra; y en el lado de la pretendida seguridad, estaríamos más cerca del terreno de la fe que de la seguridad jurídica⁹⁹.

En definitiva, nos preocupa que los novedosos planteamientos de flexiguridad deriven en neoflexibilidad.

Por todo ello, abogamos por la flexiguridad interna, donde observamos un razonable equilibrio de intereses en las relaciones laborales¹⁰⁰. Así, entendemos que, a cambio de seguridad en el empleo, cabe exigir altas dosis de flexibilidad en las condiciones de trabajo: salario, jornada de trabajo, horario, funciones a desempeñar y movilidad geográfica.

⁹⁹ Cabe recordar el drama de Vicky Harrison, joven inglesa de 21 años, que se suicidó con una sobredosis de pastillas, ante la frustración generada por no encontrar empleo, durante dos años, tras más de 200 entrevistas de trabajo. Se trataba de una joven con muy buenos resultados académicos que cobraba un subsidio por desempleo muy bajo, y todo ello le estaba llevando a perder contacto con sus amistades. Sus progenitores pretenden crear una fundación con su nombre para apoyar a personas jóvenes desempleadas en su tarea de conseguir empleo.

¹⁰⁰ Apostando por la flexiguridad interna frente a la externa, Dictamen del CESE de 30 de mayo de 2007, sobre *Libro Verde – Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI*, COM (2006) 708 final.

En definitiva, apostamos por la flexiguridad interna, por el intercambio entre la seguridad en el empleo y la flexibilidad en las condiciones laborales. Ello nos lleva a rechazar el modelo de la flexiguridad externa, por su asimetría, planteando intercambiar precariedad laboral por seguridad en el mercado de trabajo, donde la primera parte del binomio es nítida (contratos temporales, despido libre), mientras que la segunda es muy difusa (seguridad basada en la eficacia de las políticas activas de empleo, y en las prestaciones por desempleo).

En favor de la seguridad en el empleo, frente al contrato temporal libre, proponemos un contrato temporal causal. En ese sentido, sería deseable que la tasa de temporalidad española se acercara a la media comunitaria. Frente al despido libre y a centrar el debate en el terreno de la cuantía de la indemnización, apostamos por volver a la senda de la causalidad del despido.

En cuanto al debate sobre el coste económico del despido, creemos, en principio, interesante el modelo austriaco que la reforma laboral española acaba de incorporar, en función del cual la indemnización por despido no corre a cargo de la empresa que despide, sino que proviene de un Fondo de capitalización que se financia a lo largo de toda la vida laboral de la persona trabajadora, con aportaciones regulares empresariales.

Así, ofreciendo a las personas trabajadoras estabilidad en el empleo, es razonable modificar la legislación laboral para flexibilizar las condiciones laborales, promoviendo su adaptabilidad a las cambiantes circunstancias de la producción y necesaria competitividad de las empresas¹⁰¹.

En cualquier caso, aunque se apueste con vehemencia por la estabilidad en el empleo, como es nuestro caso, la actual configuración de las economías en las que, por un lado, hay más inestabilidad y perturbaciones y por otro, debido a la globalización, éstas se extienden a todos los rincones del planeta, lleva a tener que prever la insoslayable presencia del desempleo¹⁰².

Al respecto, resulta ciertamente elocuente que la propia ley española de empleo, inmediatamente después de proclamar como objetivo el pleno empleo cuantitativo y cualitativo, prevé *la debida protección en las situaciones de desempleo* (art. 1 Ley de empleo)¹⁰³. Ante el fenómeno del desempleo, los poderes públicos deben responder reforzando las políticas pasivas de empleo.

Desde luego, si se aplica estrictamente la estrategia de flexiguridad impulsada por la Comisión Europea, ello conllevará mayor flexibilidad en el empleo, y, por consiguiente, mayor riesgo de desempleo (más o menos prolongado), y mayor necesidad de incidir en las políticas activas y pasivas de empleo, cuestiones que pasamos a comentar.

3.1.3. Políticas activas de empleo

Las y los trabajadores precisan recursos para poder actualizar sus competencias y cualificaciones profesionales, a fin de mantener la empleabilidad. La UE, sobre todo a

¹⁰¹ Arts. 39, 40, 41, y 47 del Estatuto de los Trabajadores.

¹⁰² “En un contexto de libertad de empresa, la seguridad en el empleo solo puede predicarse relativamente. Lo que irremediamente se traduce en la existencia de paro”, BELTRAN DE HEREDIA RUIZ, I., “Estabilidad en el empleo, “flexiseguridad” y crisis: una aproximación desde la perspectiva de la eficiencia de las normas laborales”, RL, 17, 2010, pág. 14.

¹⁰³ Ley 56/2003, de 16 de diciembre.

través de las partidas provenientes del Fondo Social Europeo (FSE), centra su atención en la formación profesional, en el marco del planteamiento del aprendizaje a lo largo de toda la vida. Tanto formación ocupacional (para personas desempleadas), como continua (para trabajadoras y trabajadores). Ciertamente, es el elemento clave de la empleabilidad, pero hay que utilizar también otras herramientas. Así, los servicios públicos de empleo tienen un papel fundamental en lo concerniente a la información y orientación a las personas desempleadas.

En el Estado español, la contratación coyuntural de 1.500 personas para desarrollar actividades de orientación deja al desnudo las carencias en ese terreno¹⁰⁴, y el nivel de intermediación en el mercado laboral, por parte de los servicios públicos de empleo, es extraordinariamente escaso¹⁰⁵.

Frente a la escasez de recursos para políticas activas de intermediación, orientación, o formación profesional, queremos subrayar la tradición, en las políticas activas de empleo españolas, de aportar ingentes fondos públicos para financiar la política de subvencionar la contratación de determinadas categorías de personas desempleadas, con especiales dificultades de inserción laboral (art. 17.3 Estatuto de los Trabajadores). Como reconoce la propia exposición de motivos de la reciente ley de reforma del mercado laboral¹⁰⁶, la casi universalización de los colectivos cuya contratación se subvenciona, ha mermado notablemente su eficacia. Así, se debe replantear profundamente esa política subvencionadora, porque a menudo no supone un estímulo para las empresas, sino que éstas obtienen un beneficio económico por llevar a cabo un contrato que, de todas formas, tenían decidido celebrar. Se trata del *efecto chollo*¹⁰⁷, que desvirtúa la finalidad activadora de las subvenciones o bonificaciones.

Se debe replantear la distribución de los fondos existentes entre los distintos apartados de las políticas activas de empleo y, en función de lo señalado, creemos que se deben reducir las partidas reservadas a subvenciones, para destinarlas al resto de medidas de fomento (intermediación, formación, orientación, formación)¹⁰⁸.

La reciente legalización de las agencias de colocación con fines lucrativos, en la reforma laboral española, cumple con los compromisos derivados de la suscripción del Convenio 181 OIT, ya que garantiza la gratuidad para personas trabajadoras y desempleadas. No menos ciertas son las incógnitas que se abren sobre su impacto en el mercado de trabajo, imposibles de predecir en este momento.

Ante la elevadísima tasa de desempleo española, la necesidad de mayor dotación financiera a los servicios públicos de empleo, para lograr mayor eficacia en su cometido, parece evidente. Si se reitera que, en el actual contexto, el desempleo es la principal preocupación de las políticas públicas, debería actuarse en consecuencia.

Además, hay que tener en cuenta que la estrategia de empleo europea para 2020 tiene necesariamente que abordar el problema del paro, siempre presente, de manera más o menos

¹⁰⁴ Hay consignación presupuestaria hasta el 31 de diciembre de 2012.

¹⁰⁵ En 2009, tan sólo el 2,8% de las personas asalariadas obtuvo su empleo a través de la intermediación de una oficina pública de empleo (Encuesta de Población Activa).

¹⁰⁶ Vid. *supra*, apdo. 2.3.

¹⁰⁷ *Effet d'aubaine*, concepto desarrollado por la doctrina francesa.

¹⁰⁸ En la misma línea, VALDÉS, F. y LAHERA, J. (2010) "La flexiguridad laboral en España". Fundación alternativas. <http://www.falternativas.org/laboratory/documents/documentos-de-trabajo/la-flexiguridad-laboral-en-espana>

aguda, en las economías europeas. Y es que, incluso en las épocas de expansión económica, el desempleo persiste entre determinados colectivos de la población en edad de trabajar y, además, se ha convertido en un acontecimiento presente en la práctica totalidad de las historias laborales de las personas nacidas con posterioridad a los años 70.

El gasto en políticas de mercado de trabajo en porcentaje del PIB en la economía española es elevado con relación a la media de la UE-27 y similar al de países como Dinamarca y Holanda. Sin embargo, hay una diferencia muy importante en cuanto al tipo de políticas: en el caso de estos dos países, la parte dedicada a las políticas activas supera o está equilibrada con la parte dedicada a las políticas pasivas. En el caso del Estado español, casi tres cuartas partes del gasto se hace en medidas pasivas, es decir en prestaciones y subsidios para las personas en paro¹⁰⁹. Esto no se debe a que la protección por desempleo sea más generosa, como hemos visto en el apartado anterior, sino que obedece a lo abultado de la tasa de paro en este país.

Es necesario mejorar la dotación financiera y la eficacia de las políticas activas para impulsar la empleabilidad, de manera que haya más programas y mejor diseñados, a medida de las necesidades de los individuos y de los requerimientos de las empresas. Ahora bien, nos referimos a un concepto de empleabilidad amplio, que entiende ésta como derivada de y afectada por las características y circunstancias individuales así como también por factores externos más amplios (económicos, sociales e institucionales) que influyen en la habilidad de una persona para encontrar un empleo¹¹⁰. Desde este punto de vista, hay que considerar dos aspectos:

- Que las habilidades y atributos de empleabilidad que una persona empleadora puede demandar dependen del entorno cambiante en el que opera y que tienen que ver con las preferencias cambiantes de los consumidores, las acciones de la competencia y el estado del mercado de trabajo.
- Que hay circunstancias en las cuales las personas que buscan empleo, aun con cualificaciones transferibles y una adecuada estrategia de búsqueda, pueden tener su empleabilidad limitada por responsabilidades familiares y de cuidado, por problemas de acceso al transporte o por las actitudes y métodos de reclutamiento de las empresas.

De este enfoque se desprende que las políticas activas de mercado de trabajo son una pieza clave para impulsar estrategias de flexiguridad, pero se tiene que considerar que la empleabilidad va más allá del individuo, de los activos que posee y del grado en el cual estos casan con las necesidades de las empresas. Tiene que ver también, por el lado de la demanda de trabajo, con la posición de estas empresas en los mercados de bienes, con la situación coyuntural del mercado laboral y con sus hábitos de contratación y reclutamiento. Por el lado de la oferta de trabajo, tiene que ver con las circunstancias personales de los individuos. Esto nos da pie para hacer referencias al modelo productivo y al reparto del trabajo en nuestras sociedades.

¹⁰⁹ El gasto en total en políticas de mercado de trabajo (activas y pasivas) en porcentaje del PIB en 2008, ascendió al 2,45% en Dinamarca; 2,31% en Holanda y 2,52% en España. En políticas pasivas los porcentajes respectivos fueron: 1,2%, 1,2% y 1,8%; y los correspondientes a políticas activas: 1,2%, 1,04% y 0,63%.

¹¹⁰ MCQUAID, R. W. y LIDSAY, C., “The concept of employability”, *Urban Studies*, vol. 42, 2, 2005, págs. 197-219.

Así que, además de las políticas de mercado de trabajo hay que considerar que las políticas micro y macroeconómicas también intervienen en el funcionamiento del mercado de trabajo y en la creación de oportunidades de empleo, ya que determinan aspectos como el acceso de las empresas a los mercados de productos o a los de capital para obtener financiación para sus inversiones. En definitiva, estamos diciendo que la demanda de trabajo tanto en cantidad como en calidad tiene que ver con la actividad empresarial, con los procesos productivos que lleva aparejados y, en último término, con el modelo de crecimiento. En el caso de la economía española, el modelo de crecimiento ha estado centrado en actividades de escaso valor añadido como la construcción y los servicios de baja productividad y bajo nivel de cualificación de la mano de obra. Estos sectores generaron un incremento espectacular del empleo hasta 2008, pero lo han destruido con gran rapidez a raíz de la crisis.

La puesta en marcha de políticas de flexiguridad, mediante las cuales las empresas, por un lado, cuenten con flexibilidad para adaptarse a las exigencias de la demanda y por otro lado, la mano de obra cuente con seguridad económica y recursos para transitar de un empleo a otro o para formarse o para atender sus responsabilidades personales, seguramente requiere un tejido productivo más sólido, basado en la mejora de la competitividad mediante la innovación, el establecimiento y la potenciación de servicios eficientes así como en la calidad del capital humano. Las políticas industriales, energéticas, medioambientales y educativas deben servir para favorecer este cambio de modelo económico.

Al mismo tiempo, el crecimiento de los sectores innovadores y de alto valor añadido precisará de un marco institucional en el que se puedan dar pactos mediante los cuales flexibilidad y seguridad se refuercen mutuamente, ya que, como decíamos en páginas anteriores, sólo el empleo estable tiene flexibilidad para adaptarse a los cambios que hoy día requieren los procesos productivos caracterizados por la calidad y la innovación. Esto podría implicar que la incapacidad de una economía para dotarse de mecanismos y políticas que promuevan la flexiguridad, la situaría al margen de los sectores productivos más dinámicos, teniendo que competir en los mercados mundiales en base a factores como los bajos costes laborales. A nuestro juicio, las economías europeas cuentan con recursos y mano de obra formada como para competir en otros segmentos del mercado, con tal de que sepan renovar sus instituciones laborales y de protección social según lo apuntado anteriormente.

3.1.4. Modernización de los sistemas de protección social

Los sistemas de protección social deben ser rediseñados, de manera que proporcionen seguridad ante una realidad laboral más inestable y ante los cambios sociales y demográficos (envejecimiento, reducción del papel protector de la familia, migraciones, etc.) que implican una cada vez mayor vulnerabilidad y los consiguientes riesgos de pobreza y exclusión social. Los sistemas de bienestar de la época fordista no son capaces de ajustarse a los nuevos perfiles de riesgo a lo largo del curso de vida, por lo que es necesario adaptar sus arquitecturas a la nueva flexibilidad. Se trata de sistemas rígidos, adecuados a un ciclo de vida estructurado en tres edades: juventud para la educación, madurez para el trabajo y vejez para el retiro. De entre ellos, el único que aporta cotizaciones para financiar el sistema de seguridad social es el del empleo durante la madurez.

Hoy día el ciclo de vida se ha vuelto flexible, se desintegra el concepto de carrera, escasean las ocupaciones de por vida, el tiempo de trabajo se hace menos uniforme, combinado con períodos de formación o de inactividad y hay más porosidad entre las situaciones de trabajo y las de no trabajo. La etapa productiva se acorta, por la tardía entrada en el mercado laboral y la jubilación más temprana y esto compromete también financieramente estos sistemas.

El declive de la seguridad social europea no se ha producido tanto por el recorte del gasto social como porque la flexibilidad laboral ha supuesto la inestabilidad del empleo y ello la imposibilidad de obtener prestaciones para períodos de no empleo. Así que es la flexibilidad la que mina la seguridad social y lleva a la inestabilidad de la renta.

En el marco de la flexiguridad, como ya hemos dicho más arriba, la seguridad y la flexibilidad deben reforzarse mutuamente, así que la mejora de la protección por desempleo podría constituir un importante factor de flexibilidad para las pequeñas empresas en épocas de caída de la actividad. Además, si se alarga el período de cobro de las prestaciones y/o se incrementa su cuantía, la persona tiene más margen para renovar sus competencias y reincorporarse al mercado de trabajo, no en cualquier empleo, sino en uno con continuidad, adecuado a su perfil, etc. Con ello, la probabilidad de desempleo se reducirá y se puede frenar así la tendencia hacia unas biografías laborales excesivamente fragmentadas y en las que el paro es recurrente. Por otro lado, no debe obviarse el efecto benéfico que tienen las prestaciones por desempleo en el mantenimiento de la demanda en épocas de crisis.

Cuando la Comunicación de la Comisión sobre flexiguridad (2007) aboga por *sistemas de seguridad social modernos* que ofrezcan un apoyo a la renta adecuado, fomenten el empleo y faciliten la movilidad en el mercado laboral, nos preocupa que ello se lea en clave de *make work pay*, esto es, que el trabajo sea rentable, cuando ello conlleva reducir al máximo la intensidad de la protección para forzar a las personas desempleadas a aceptar empleos de bajísima calidad. Estamos de acuerdo con el compromiso de búsqueda activa de empleo que debe adquirir la persona desempleada, pero los derechos y obligaciones deben ser equilibrados, sin merma de la seguridad económica que el Estado social debe garantizar a la ciudadanía.

En el Estado español la protección por desempleo es francamente mejorable si la comparamos con la de los países donde se han llevado a cabo políticas de flexiguridad exitosas. Mientras que en el Estado español la prestación por desempleo se puede cobrar un máximo de 24 meses, en Holanda se puede prolongar hasta 38 meses y en Dinamarca hasta 48¹¹¹. En cuanto a la cuantía de la prestación, mientras que en el Estado español es del 70% del salario base previo y se reduce al 60% transcurridos 6 meses, las cifras correspondientes a Holanda son del 75 y el 70% (transcurridos 2 meses) y en Dinamarca es del 90% durante todo el período (OCDE).

Además de mejorar la protección por desempleo, desde nuestro punto de vista, la reforma de los sistemas de protección social debería ir mucho más allá y afrontar los dos grandes retos que se presentan. El primero, las necesidades inmediatas y futuras del sistema productivo, en forma de flexibilidad en la gestión de la mano de obra. Y el segundo, las necesidades

¹¹¹ El cobro de percepciones económicas puede prolongarse hasta 53 meses, pero a partir de los 24 la cuantía es muy reducida, tal y como se detalla en páginas anteriores de este mismo trabajo.

individuales de las personas trabajadoras en cuanto a la conciliación de la vida personal y la vida laboral, así como a las cada vez mayores exigencias de formación y reciclaje profesional derivadas del acelerado cambio tecnológico y organizativo de los procesos productivos.

Desde el punto de vista teórico, las nociones de estado profesional de las personas y de derechos sociales de giro desarrolladas por Alain Supiot y el concepto de mercados de trabajo transicionales desarrollado por Günter Schmid, a nuestro entender, pueden constituir las bases sobre las que cimentar teóricamente este rediseño de los sistemas de protección social atendiendo a los dos retos apuntados.

La noción de estado profesional de las personas surge del agotamiento del modelo de empleo. Hoy día, el empleo no puede constituir el paradigma de la relación de trabajo, ya que representa sólo una parte de ella, aunque muy importante todavía. El modelo de empleo nunca se ha extendido a todas las y los trabajadores, ya que siempre ha habido colectivos excluidos del empleo. El estado profesional de las personas, al contrario que el estatus salarial, engloba los períodos de empleo en un sistema más comprensivo de derechos sociales. Este estado profesional empieza a aparecer en los sistemas de Seguridad Social que han sido adaptados para asegurar la continuidad de los derechos sociales ante la discontinuidad de las posiciones en el mercado de trabajo. Pero se trata de dar un paso más y de no limitarse a la protección contra los riesgos. Se trataría de permitir a toda persona trabajadora conducir libremente su vida profesional¹¹².

Los derechos sociales de giro o a cuenta se basan no en el riesgo, sino en un crédito previamente adquirido, en decisiones voluntarias de las personas que tienen esos derechos, en vez de en un acontecimiento de riesgo. Son derechos adquiridos durante los períodos de empleo, pero también pueden adquirirse en otras situaciones de trabajo (trabajo independiente o no profesional) o del Estado, de los seguros, de organismos paritarios, etc.

En este sentido, hay que subrayar que la reciente reforma laboral española parece seguir la estela del modelo austriaco, ya que se introduce una importante innovación en el sistema de indemnización por despido, en forma de crédito para personas trabajadoras, cuya puesta en práctica operativa se prevé para 2012. El nuevo sistema se basa en la constitución de un nuevo Fondo de capitalización, mantenido a lo largo de toda la vida laboral de los trabajadores y trabajadoras, con aportaciones empresariales. Las personas trabajadoras podrán hacer uso de los fondos acumulados en supuestos de despido, movilidad geográfica, actividades formativas, o jubilación.

Así, los derechos sociales de giro nutren el estado profesional de las personas porque permiten a los individuos beneficiarse de períodos remunerados fuera del empleo y pueden proporcionar una forma de redistribuir voluntariamente períodos de trabajo y de inactividad remunerados a lo largo del ciclo de la vida. Estos derechos llegarían a adquirirse, de forma progresiva, mediante el ejercicio de un trabajo. El individuo conseguiría así un crédito sobre unos fondos que podría utilizar libremente en diversos momentos de su vida¹¹³. De esta forma

¹¹² SUPIOT, A., *Travail, droit et lien social*, Conferencia del Instituto Internacional de Estudios Sociales, Organización Internacional del Trabajo, 1999.

¹¹³ SUPIOT, A., *Trabajo y empleo. Transformaciones del trabajo y futuro del Derecho del trabajo. Informe para la Comisión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.

se permite al trabajador o trabajadora sustraerse momentáneamente de las restricciones de su actividad profesional actual para dedicarse a otra actividad socialmente útil (cuidar personas dependientes, montar su propia empresa, participar en la vida sindical o asociativa, en acciones humanitarias, etc.)¹¹⁴.

El concepto de mercados de trabajo transicionales trata de dar una alternativa de manera que los mercados de trabajo flexibles puedan ser establecidos e incrementados sin dañar la necesidad de seguridad social y justicia. Son una posibilidad de organizar la seguridad social como vía para incrementar la flexibilidad y la eficiencia económica. El punto de partida es que el crecimiento económico sostenido a través de la innovación es condición necesaria, pero no suficiente, para resolver la crisis del empleo. Incluso en los países que han tenido éxito en reducir el paro, para algunos grupos, la amenaza de desempleo de larga duración excluyente o de flexibilidad en la forma de empleo precario permanente, existe. Además, la diferenciación y discontinuidad de las trayectorias de empleo son características fundamentales de los mercados de trabajo del futuro y hacer frente a esto requiere la adquisición de unas habilidades que deben ser permanentemente renovadas y una infraestructura con la que los individuos puedan contar si se requiere.

Los mercados de trabajo transicionales crearían puentes fiables que dan opciones adecuadamente institucionalizadas, calculables y socialmente legitimadas para negociar en las fases críticas. Para ello, se requiere un nuevo diseño del seguro de desempleo, o bien, como el autor lo denomina, un seguro de empleo. Este seguro de empleo tiene tres pilares: el seguro de desempleo rediseñado, el seguro de movilidad y las políticas activas de mercado de trabajo. Estos tres pilares formarían un sistema coordinado de seguro de empleo que favorecería los mercados de trabajo transicionales. Se trata de acuerdos institucionales que empoderan a los individuos a transitar entre varios estatus de empleo durante su ciclo de vida a través de un conjunto de opciones de movilidad y empleabilidad¹¹⁵. Este seguro de empleo debe establecerse de forma sistemática y coordinada con otros sistemas de protección social (que también deberían ser reformados y diferenciados) y puede ser impulsado mediante los sistemas de derechos sociales de giro (Supiot), cubriendo tanto los costes clásicos del seguro de paro (solidaridad incondicional) como otros costes del seguro de empleo (solidaridad negociada).

Este cambio no implicaría necesariamente más gasto público puesto que habría efectos externos positivos derivados de la movilidad¹¹⁶. Sin embargo, hay que tener en cuenta que en algunos países de la UE-27 en los que los sistemas de protección social están poco desarrollados, la modernización de los mismos en el sentido apuntado puede precisar más gasto. De lo contrario, el avance en las estrategias de flexiguridad encontraría serios obstáculos.

¹¹⁴ El planteamiento de Supiot va mucho más allá de ofrecer un marco para solucionar los problemas de desempleo o de precariedad del empleo, ya que en realidad, se trata de ejercer las libertades que han sido reconocidas hace mucho tiempo en el plano formal (libertad de asociación y sindical, libertad de empresa, de trabajo, derecho a una vida familiar) y de las que están excluidos los que no pueden permitirse el lujo de perder su empleo y de vivir sin ingreso profesional SUPLOT, A., *Travail, droit et lien social...*, *op. cit.*

¹¹⁵ SCHMID, G. "Towards a theory of transitional labour markets", *op. cit.*

¹¹⁶ *Ibid*; SCHMID, G. "Transitional labour markets and the European social model: towards a new employment compact" en SCHMID, G. y GAZIER, B. (Eds.) *The dynamics of full employment. Social integration through transitional labour markets*. Edward Elgar, EEUU y Reino Unido, 2002.

Los países con sistemas de protección social bien desarrollados cuentan con ventaja, porque hay un marco de política social en base al cual establecer intercambios, coordinaciones y complementariedades de cara a flexibilizar el régimen de empleo manteniendo o mejorando niveles de seguridad.

Bajo el enfoque de mercados de trabajo transicionales se puede introducir la perspectiva del ciclo de vida, tratando de poner en marcha medidas que apoyen la continuidad de la vida laboral, evitando las rupturas involuntarias y apoyando la movilidad ascendente. Para ello, los sistemas de seguridad social deben adaptarse a los cambios en las biografías laborales. Por un lado, hay que empoderar a las y los trabajadores para mantener su empleabilidad mediante el acceso al aprendizaje permanente. Por otro, el modelo debería permitir fluctuaciones y variaciones en el tiempo de trabajo para las personas en diferentes situaciones de la vida y con diferentes prioridades. El papel del Estado es generar el marco legal para que haya diferentes opciones de tiempo de trabajo y decidir cuáles de ellas van a ser financieramente apoyadas por la seguridad social. Aunque en todos los países europeos existen algunas opciones legales de este tipo, no existe un enfoque sistemático sobre este asunto. Además es necesario reasignar el apoyo financiero para cubrir fases en las que hay ingresos insuficientes.

Tener en cuenta las circunstancias personales de las y los trabajadores exige la puesta en marcha de medidas que favorezcan la conciliación de la vida personal y laboral. Se trataría de mecanismos pactados que sirvan para reconocer y valorar el trabajo doméstico y de cuidados, de manera que se modifique el actual modelo de reparto del trabajo remunerado y no remunerado en nuestra sociedad, profundamente desequilibrado. De esta manera se integraría el coste de las tareas que tienen que ver con el mantenimiento de la vida en los procesos productivos. Además, esta sería una vía para crear un mercado de trabajo más inclusivo, puesto que reconocería y legitimaría formas de actividad más allá del empleo, posibilitando la integración de colectivos que hoy día están al margen del mercado laboral e incluso socialmente excluidos.

Y es que nuestros sistemas productivos no contemplan todos los costes de producción, lo cual genera importantes distorsiones en cuanto al uso eficiente de los recursos de los que se dispone. Uno de estos costes es el medioambiental, cuya falta de consideración ha originado daños irreversibles. Con todo, hoy día está ampliamente reconocido que este es un coste que deber ser asumido en los procesos productivos, aunque la aplicación práctica de ello se desarrolle con lentitud exasperante. Sin embargo, cuando se hace referencia a las tareas que tienen que ver con el mantenimiento de la vida, aunque la idea de que este trabajo tiene que ser soportado por la sociedad ha ganado peso, no hay todavía un planteamiento audaz sobre cómo cuantificar e internalizar estos costes en los procesos productivos. Reconocer, valorar y remunerar este trabajo sería parte de la solución de los problemas de desempleo, inactividad laboral y también pobreza y exclusión social que vivimos en las economías avanzadas. Lo apuntado podría conseguirse convirtiendo este trabajo en empleo si se desarrollan los servicios públicos necesarios o, alternativamente, articulando mecanismos legales y financieros para que este trabajo se reparta y distribuya entre diferentes colectivos y entre los diferentes momentos de la trayectoria vital de las personas¹¹⁷.

¹¹⁷ En este trabajo no reflexionaremos sobre cuál de estas dos vías puede resultar más factible y deseable.

Para ello es necesario incrementar el gasto en políticas familiares, que en el caso de la economía española es muy inferior al de los países europeos en los que las políticas de flexiguridad han sido exitosas¹¹⁸. Asimismo, será necesario reforzar los servicios públicos para favorecer la conciliación, lo que constituye una fuente de creación de empleo, reconocimiento, valoración y remuneración de actividades hoy día fuera de la esfera productiva. Alternativamente, se deben articular mecanismos para que las personas trabajadoras puedan reducir su tiempo de trabajo en determinados momentos de la vida, mediante subvenciones a sujetos empleados y empleadores y mediante el recurso al trabajo a tiempo parcial, mejorando su regulación y equiparándolo al trabajo a tiempo completo en cuanto a protección social.

Desde esta perspectiva, el tiempo de trabajo sería compatible con actividades formativas (aprendizaje permanente), por un lado, y con la conciliación de la vida personal, por otro. Así, habría que profundizar en la normativa sobre la que se sostiene el principio de conciliación de la vida laboral y familiar. Se trata de que el régimen jurídico de los derechos laborales para acogerse a permisos y excedencias por cuestiones familiares, y por motivos formativos, esté en sintonía con una estrategia combinada de apoyo a las necesidades familiares y al aprendizaje permanente.

3.2. Diferentes caminos hacia la flexiguridad y condiciones para su implementación

Tal y como hemos expuesto, pueden formularse unas bases generales para las políticas de flexiguridad pero, y esta es una idea constante en la literatura sobre el tema que hemos consultado, cada país deberá encontrar los ingredientes precisos para su estrategia. No existe un catálogo preciso de medidas de flexibilidad y seguridad a aplicar y resulta incluso bastante complejo identificar claramente las medidas. Estamos hablando, no de relaciones cuantitativas, sino de las instituciones que rodean al mercado de trabajo, que deben servir para reducir los conflictos y favorecer la cooperación entre los interlocutores sociales, de manera que se compatibilicen intereses contrapuestos. Por ello, los compromisos y acuerdos que se alcancen no serán de validez universal y deberán actualizarse con el tiempo. Las soluciones prácticas deben reflejar y respetar la diversidad en cuanto a cómo se han desarrollado en los diferentes países los sistemas legales, las instituciones del mercado de trabajo y las relaciones industriales a lo largo de la historia¹¹⁹.

El modelo danés, aunque tiene una débil legislación de seguridad en el empleo¹²⁰, consigue elevados niveles de flexibilidad y seguridad. La flexibilidad laboral, un seguro de empleo generoso y las políticas activas del mercado de trabajo consiguen respectivamente empleos, compensación y aprendizaje, lo que ha sido calificado como el triángulo de oro de la

¹¹⁸ En 2007, la media de la UE-27 en gasto en políticas familiares era de 400€/hb. En Dinamarca era de 1.527, en Holanda de 560 y en España de 288,7€/hb. (Eurostat).

¹¹⁹ EUROPEAN EXPERT GROUP ON FLEXICURITY, *Flexicurity pathways...*, op. cit., pág. 4.

¹²⁰ Comparada con la de la mayoría de los países europeos, la protección del empleo es baja, pero es superior a la de países como Canadá, Reino Unido y EEUU (OCDE, 1999).

flexiguridad¹²¹. Este caso ha sido incluso calificado de milagro económico, por la bajada registrada en el paro del 10,2% en 1993 al 5,2% en 1999. Parece que el éxito del modelo se ha basado también en un estímulo a la demanda y que esto era un prerequisite. Sin él, las políticas activas de mercado de trabajo no podrían, por sí mismas, haber generado empleos, aunque, una vez que el auge económico estaba en marcha, han jugado un importante papel asegurando la oferta de trabajo cualificado y evitando cuellos de botella.

El caso holandés es diferente. La legislación laboral es muy protectora para las y los trabajadores con empleo estándar (incluido el empleo a tiempo parcial) y deja muy desprotegidos a los trabajadores y trabajadoras flexibles (temporales, empleo de ETTs y personal on-call). En la segunda mitad de los 90, el crecimiento del empleo fue muy importante, aunque dos terceras partes de él se debieron al crecimiento del empleo a tiempo parcial (un 50%) y al crecimiento del empleo flexible (un 17%). Sin embargo, se habla de una adecuada combinación de flexibilidad y seguridad porque el empleo a tiempo parcial en Holanda, es mayoritariamente voluntario entre las mujeres (que es el colectivo en el que se concentra el empleo parcial) y porque la protección social que lleva incorporada es igual a la del empleo a tiempo completo. Con respecto al empleo flexible, no cabe decir lo mismo, ya que estos trabajadores y trabajadoras estaban insuficientemente protegidas en cuanto a desempleo y enfermedad y, además, tenían puestos de trabajo de bajo estatus y remuneración y con amenaza de desempleo¹²². Por ello, entre 1998 y 1999 se aprobaron una serie de medidas¹²³ que intentaban incrementar la flexibilidad de las relaciones laborales manteniendo un nivel de protección suficiente y reforzando el estatus del empleo flexible. Además, se pusieron en marcha una serie de medidas de activación para favorecer el empleo de parados y paradas de muy larga duración y de jóvenes así como la reinserción laboral de personas parcialmente incapacitadas. También se endurecieron los requisitos para acceder a subsidios de paro y para percibir prestaciones asistenciales¹²⁴.

Aunque hay importantes variaciones en los modelos de estos países y también en las reformas que han acometido, parece que comparten el hecho de haber sabido combinar adecuadamente las políticas activas y las políticas pasivas del mercado de trabajo, de forma que no hay contradicción entre la promoción del empleo y la protección social. La política pasiva se concibe no sólo como protección de renta en caso de desempleo, sino también como mecanismo de flexibilidad, sobre todo a las pequeñas empresas. El mantenimiento del subsidio de desempleo y los programas de jubilación anticipada, junto

¹²¹ MADSEN, P.K. "Security and flexibility: friends or foes? Some observations of the case of Denmark", Paper presented at the Lyon Conference on 'The future of work and social protection', OIT, 2002.

¹²² OORSCHOT, W. VAN. "Flexicurity for Dutch workers. Trends, Policies and Outcomes" EU Cost Action 13 meeting 'Changing labour markets, welfare policies and citizenship', Ljubljana University, Slovenia, 8-10 Junio, 2001.

¹²³ Se estableció una remuneración mínima para los trabajadores on-call, se limitó el período de prueba para los contratos de corta duración, se restringió el uso repetido de contratos temporales y se restringió el tiempo de uso de empleo mediante ETTs (transcurridas 26 semanas de trabajo, la relación entre el empleado y la ETT se convierte en relación laboral) y, al mismo tiempo, se simplificaron los procedimientos de despido.

¹²⁴ OORSCHOT, W. VAN, "Work, welfare and citizenship. Activation and flexicurity policies in the Netherlands", Cost Action 13 Conference 'Social policy, Marginalisation and Citizenship'. Aalborg University, Dinamarca. 2-4 Noviembre, 2001; OORSCHOT, W. VAN. "Flexicurity for Dutch workers...", *op. cit.*

con las reformas en las políticas activas (reforzamiento del sistema público de empleo, mayor descentralización y fomento de acuerdos tripartitos), parece que han servido como herramientas eficaces para reducir el desempleo e incrementar las tasas de ocupación. En estos países, el equivalente a entre un 3% y un 20% de la fuerza de trabajo fluctúa entre las medidas de política activas y sin ello el paro sería considerablemente más alto. Las políticas activas, junto con los programas de jubilación anticipada y de formación, configuran una zona intermedia alrededor del mercado de trabajo regular¹²⁵.

En Austria, a pesar de que la protección del empleo es más garantista y la generosidad del subsidio de paro es inferior que en Dinamarca, parece ser que las compensaciones entre la protección del empleo en la empresa y la protección social a nivel macroeconómico han funcionado tan bien como en Dinamarca. Se han introducido medidas para favorecer el aprendizaje a lo largo de toda la vida¹²⁶ y para favorecer el cuidado de hijos e hijas cambiando el trabajo de tiempo completo a parcial. En Irlanda, en cambio, los subsidios de paro son modestos, pero el gasto en políticas activas ha sido elevado, incluyendo el empleo subsidiado. En estos cuatro países las estructuras del servicio público de empleo han cambiado hacia una mayor descentralización y un mayor papel para las agencias privadas de empleo¹²⁷.

En base al contexto institucional, a los sistemas culturales y de valores así como a la variedad y diversidad de los Estados de bienestar de los países europeos, se observan diferentes combinaciones de flexibilidad y seguridad. Y es que el proceso de diseño de estas políticas depende de la trayectoria anterior (*path dependency*), así que los caminos hacia la flexiguridad pueden ser vistos como puntos de partida diferentes¹²⁸. Para los países europeos se identifican caminos diferentes según el punto de partida y los objetivos a conseguir. Por ejemplo, mientras que en los países del sur habría que abordar el problema de la segmentación contractual, en los occidentales se trataría de mejorar la adaptabilidad de empresas y personas trabajadoras¹²⁹.

Estos enfoques nos conducen a la idea de que las políticas de flexiguridad tienen que estar diseñadas a medida para cada país. Sin embargo, esto no implica que una estrategia de este tipo se pueda impulsar bajo cualquier circunstancia. Más bien, parece que hay una serie de condiciones previas que deberían concurrir para un proceso de este tipo:

En primer lugar, hay que tener en mente que es probable que las políticas de flexiguridad tengan implicaciones presupuestarias y financieras para los gobiernos, para la seguridad social, para las empresas y para las y los trabajadores. En algunos países de la UE-27 en los que los sistemas de seguridad social están poco desarrollados, la puesta en marcha de políticas genuinas de flexiguridad con sistemas de seguridad social modernos,

¹²⁵ AUER, P., *La recuperación del empleo...*, *op. cit.*,

¹²⁶ En 1998 se dio la posibilidad de que los empleados tuviesen un permiso remunerado de 12 meses para educación sin coste para el empleador.

¹²⁷ VIEBROCK, E. y CLASEN, J. "Flexicurity, a state of the art review", Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe, REC-WP 01/2009, págs. 15-17.

¹²⁸ WILTHAGEN, T., *Mapping out flexicurity pathways in the European Union*, Tilburg University, 2008, pág. 5.

¹²⁹ VIEBROCK, E. y CLASEN, J. "Flexicurity, a state of the art review...", *op. cit.*, pág. 10; EUROPEAN EXPERT GROUP ON FLEXICURITY, *Flexicurity pathways...*, *op. cit.*

más gasto en políticas de mercado de trabajo y fomento del aprendizaje a lo largo de toda la vida, puede exigir la revisión de la fiscalidad (tanto cuantitativamente como en cuanto a su eficacia recaudadora), puesto que serán necesarios muchos más recursos públicos. Desde luego, si se altera el modelo de protección de empleo tradicional y este ya no se gestiona en el empleo, sino en el mercado de trabajo mediante las políticas activas, siendo los poderes públicos los responsables, parece evidente que serán necesarios recursos públicos adicionales. Con todo, hay que considerar que a largo plazo, los beneficios compensarán los costes, ya que crecerá la tasa de empleo y bajará la dependencia de los sistemas de seguridad social.

En segundo lugar, en prácticamente toda la literatura existente, se establece que para poner en marcha una estrategia de flexiguridad es una precondition que haya tradiciones bien establecidas de diálogo social, ya que la implicación de los agentes sociales es clave para que la flexiguridad reparta beneficios para todos. Si no hay confianza mutua entre los agentes sociales o hacia el gobierno, las reformas originarán gran oposición. Esto plantea la cuestión de si los modelos danés y holandés son transferibles a países en los que el partenariado no está firmemente establecido y en los que los niveles de confianza social son muy bajos, como los del sur de Europa¹³⁰. Algunos puntos de vista, sin embargo, cuestionan el papel del consenso, ya que si éste se pone como requisito, puede quedar bloqueada cualquier tipo de reforma¹³¹. La negociación colectiva tiene que ser amplia en cuanto a las materias que se pactan. Si se refiere sólo a los salarios y la jornada, va a resultar complicado buscar diferentes opciones de combinación entre flexibilidad y seguridad, ya que la seguridad únicamente reside en la renta generada por el trabajo y en el mantenimiento del puesto. Pero si la agenda de negociación abarca la formación, la empleabilidad, la organización flexible del trabajo y la conciliación de la vida laboral y la personal, es más probable que se pueda llegar a acuerdos con ganancias mutuas¹³².

En tercer lugar, y en cuanto al grado de descentralización de las políticas de mercado de trabajo, parece que si éste es alto, hay más libertad de acción para buscar combinaciones de flexibilidad y seguridad a medida. En cambio, los acuerdos a nivel nacional o sectorial pueden ser inaplicables a niveles inferiores por la heterogeneidad de personas empleadoras y empleadas o porque reciben poco apoyo en niveles más bajos¹³³. Por último, unas condiciones económicas y de mercado de trabajo favorables parecen ser un requisito para llegar a pactos de flexiguridad, ya que el poder de los y las trabajadoras y sus representantes deriva de estas condiciones favorables. En condiciones adversas de elevado desempleo, su poder se debilita. Tales condiciones económicas favorables no van a derivar sólo de las reformas en los ámbitos laborales y de la protección social.

¹³⁰ VIEBROCK, E. y CLASEN, J. "Flexicurity, a state of the art review...", *op. cit.*, pág. 19.

¹³¹ Se refiere en concreto a recortes en las prestaciones en países donde son bastantes generosas. Esto puede ser muy eficaz para elevar las tasas de empleo, pero muy difícil de consensuar. CALMFORS, L. "Flexicurity. An answer or a question?" *European Policy Analysis*, 6, 2007, pág. 4.

¹³² WILTHAGEN, T. y TROS, F. "The concept of flexicurity...", *op. cit.*, pág. 179.

¹³³ *Ibid.*, pág. 180.

4. Conclusiones

En las décadas de los 80 y los 90, ante el fenómeno del desempleo, se impuso la idea de que, en parte, el problema derivaba de la rigidez del mercado laboral, y, consiguientemente, se aplicó la receta de la flexibilidad. Entre los efectos de esa política flexibilizadora, están la precarización del empleo, y la segmentación del mercado laboral (personas con trabajo estable y de calidad *vs.* personas con empleo precario y condiciones laborales de baja calidad). La mera flexibilización supone reducir garantías jurídico-laborales; a mayor flexibilización, más poder de gestión empresarial, en detrimento de los derechos laborales, y de la fortaleza del empleo como factor de inclusión social.

Desde el punto de vista teórico, la flexiguridad se plantea como la nueva receta contra el paro y los problemas de segmentación del mercado laboral. Una propuesta integral y equilibrada, en la que ambas partes de la relación salgan beneficiadas, *win-win*, donde se intercambian mayor flexibilidad en la gestión de la mano de obra, por mayor seguridad de las personas trabajadoras.

Hay diversas e interesantes aportaciones académicas sobre el concepto de flexiguridad y las medidas que se deberían adoptar para lograrla. Entre ellas, destacamos la que interpreta la flexiguridad como un nuevo pacto entre capital y trabajo, la que incorpora la perspectiva del ciclo de vida y la que vincula la puesta en marcha de pactos de flexiguridad con la creación de mercado de trabajo transicionales. Nos parece que contienen elementos relevantes para ser tenidos en cuenta en una propuesta de flexiguridad que favorezca la competitividad, la creación de empleo y la inclusión social, bajo el respeto de los derechos sociales.

Desde la perspectiva de su impacto en el mercado laboral, resulta crucial distinguir entre flexiguridad interna y externa. La interna propone flexibilidad en las condiciones laborales (salario, tiempo de trabajo, funciones, etc.) y seguridad (estabilidad) en el empleo. La externa aboga por la flexibilidad de entrada y salida en el empleo (catálogo de modalidades contractuales que se adapte a las necesidades empresariales y despido libre o, al menos, fácil); y la seguridad se sitúa no ya en el empleo, sino en el mercado de trabajo (políticas activas que llevarán a obtener un nuevo empleo con rapidez, y políticas pasivas que proporcionen seguridad económica en ese ínterin).

La Comisión Europea, en 2007, acoge el concepto *oficial* de flexiguridad, optando por la flexiguridad externa, en torno a tres elementos: flexibilidad de entrada y salida en el mercado de trabajo (modalidades contractuales que se adapten a las necesidades empresariales, y despido fácil); políticas activas de empleo (información, orientación, y, sobre todo, formación profesional, en torno a la estrategia de aprendizaje permanente a lo largo de toda la vida); políticas pasivas de empleo (que ofrezcan suficiencia protectora pero siempre condicionada a la búsqueda activa de empleo).

La valoración que hacemos de la propuesta de flexiguridad de la Comisión Europea es negativa, puesto que:

- La flexibilidad externa choca frontalmente con los principios jurídico-laborales básicos de causalidad en la contratación temporal y causalidad en el despido. La libertad empresarial para elegir entre contratos fijos o temporales, y para despedir, precariza

el empleo. De esa manera, no se garantiza el derecho al trabajo (art. 35.1 Const.), que pende de la mera voluntad empresarial. El derecho del trabajo regula derechos y deberes en el seno de la relación laboral, y descansa sobre la premisa del derecho al trabajo. Sin derecho al trabajo, ¿para qué sirve el derecho del trabajo?

- En las actuales circunstancias, la aplicación de una propuesta de flexiguridad como la de la Comisión generaría aún más inseguridad, puesto que reduciría la protección del empleo en ausencia de un sistema potente de garantía de rentas y de políticas activas de mercado de trabajo. En efecto, el sistema español es muy flexible, tanto en la flexibilidad de entrada, como en la de salida. La contratación temporal es causal, pero el abuso y fraude en su utilización hace que se utilice por encima del 90%, en los nuevos contratos. El despido es libre y con indemnización. La reforma laboral muestra tímidos avances en favor de la contratación indefinida, y consiguiente reducción de los contratos temporales. En cuanto al despido, la reforma lo ha facilitado, y ha reducido su coste económico. Además, se trata de un sistema que no ofrece seguridad en el mercado de trabajo. El actual 20,8% de tasa de paro demuestra la insuficiencia de las políticas activas, máxime teniendo en cuenta que, entre las personas desempleadas, el 43% están en situaciones de desempleo de larga duración (más de un año). Las prestaciones por desempleo solo son rentas sustitutivas durante un máximo de 2 años (se percibe el 70% o 60% de las bases de cotización). En cuanto a las políticas activas, su gasto en porcentaje del PIB está a una distancia importante del que generaría seguridad en el mercado de trabajo.
- La aplicación de la propuesta de flexiguridad de la Comisión Europea, en la medida en que implica la reducción de la seguridad en el empleo y su traslado a la seguridad del mercado de trabajo vía las políticas activas y pasivas, podría extender aún más la inestabilidad laboral entre la población ocupada. Dado que uno de los factores que ha incrementado los riesgos de vulnerabilidad y exclusión social en las últimas décadas ha sido la pérdida de la seguridad en el empleo, llegando incluso a crecer la pobreza entre la población trabajadora, la pérdida de la seguridad en el empleo con carácter general, reduciría aún más el potencial integrador del empleo y situaría a más colectivos en riesgo social.
- El impulso de la competitividad y el empleo en las economías europeas debe venir de la mano de la conquista de mercados en los que primen factores como la calidad del producto y la innovación. Pero en la propuesta de flexiguridad de la Comisión se obvia que la seguridad en el empleo es un prerrequisito para favorecer el incremento de la productividad, la implicación, la lealtad, el compromiso y la confianza de los y las trabajadoras con el proyecto empresarial, factores estos que son nucleares para penetrar en los citados mercados.

Desde nuestro punto de vista, los principios que deberían orientar la implementación de políticas de flexiguridad que permitan aumentar la competitividad y el empleo, respetando los derechos sociales y favoreciendo la inclusión social, son los siguientes:

- Toda estrategia de flexiguridad debería basarse en el diálogo social. El consenso y la confianza entre los interlocutores sociales es un requisito *sine qua non* para implantar una nueva cultura *win-win*.

- La flexiguridad externa, basada en el intercambio de empleo flexible y seguridad en el mercado de trabajo, nos parece muy desequilibrada, a favor del primer elemento. El actual modelo español es un buen ejemplo de flexibilidad cierta a cambio de seguridad incierta. Nos preocupa que, tras la puesta en escena de la flexiguridad, en los términos propuestos por la Comisión Europea, se esconda, en realidad, una suerte de *neoflexibilidad*.
- Defendemos, frente a la aludida flexibilidad externa, la flexibilidad interna. Ahí sí observamos un intercambio equilibrado de flexibilidad en las condiciones laborales (salario, funciones, jornada, etc.), a cambio de seguridad en el empleo. Entendemos por seguridad en el empleo un sistema en el que los contratos temporales sólo se admitan cuando la temporalidad de la prestación esté objetivamente justificada (contratos temporales causales), y el despido deba estar siempre justificado, debiendo acreditarse motivos relacionados con la conducta o capacidad de la persona trabajadora, o las necesidades objetivas de la empresa (Conv. 158 OIT). Los pactos deberían tener un enfoque integral, de manera que se acometan reformas en las diferentes instituciones que rodean al mercado laboral: la normativa de derecho del trabajo y la seguridad social, la negociación colectiva, las políticas activas de mercado de trabajo y las educativas.
- La superación de la actual recesión económica es una condición necesaria pero no suficiente para que se resuelva la actual problemática laboral. Se trata de las altas tasas de desempleo, que permanecerán entre ciertos colectivos de la población activa incluso cuando llegue la reactivación económica, pero también de otros problemas: la extensión de la precariedad entre la población trabajadora; la fragmentación de las trayectorias laborales y sus efectos negativos en la adquisición de derechos sociales; las baja tasas de actividad y de empleo entre ciertos colectivos, la retirada prematura del mercado laboral de las y los trabajadores mayores de 55 años, etc. Por ello, es necesario acometer reformas en las instituciones sociolaborales, de manera que la mayor flexibilidad en el uso de la mano de obra que precisan las empresas se acompañe de medidas que ofrezcan niveles de seguridad razonable a los y las trabajadoras. Los sistemas de protección social deben ser reforzados, de manera que en los períodos de desempleo la seguridad económica esté garantizada. Pero, además, se tienen que pactar nuevas herramientas que permitan a las personas trabajadoras afrontar los dos grandes desafíos que se les plantean hoy día: la conciliación de la vida laboral y personal, por un lado y el mantenimiento de la empleabilidad ante las exigencias de los procesos productivos, por el otro. Es preciso que se den pasos para reconocer que las y los trabajadores tienen necesidades de tiempo más allá del empleo para responder a sus responsabilidades familiares y para renovar sus capacidades profesionales. Se trataría de hacer operativos conceptos teóricos como el de mercados transicionales de trabajo o derechos sociales de giro, de manera que se permita a las personas trabajadoras disponer de períodos remunerados en los cuales formarse, reciclarse o atender responsabilidades no profesionales. Asimismo se tienen que dedicar más recursos a las políticas activas de mercado de trabajo.

Establecidos los cuatro pilares que, a nuestro juicio, deben sostener la construcción de una estrategia de flexiguridad, hay que tener en cuenta que el resultado no será único, sino que, más bien, las medidas pactadas en los diferentes países serán diversas, dependiendo de los sistemas legales, las instituciones, las historia de las relaciones industriales y las tradiciones de diálogo social. Así nos lo muestran los casos en los que se han puesto en marcha políticas de flexiguridad exitosas, como los de Dinamarca, Holanda y Austria. Aunque los caminos hacia la flexiguridad son diversos, sí que se observa que son imprescindibles unos cimientos sobre los que los interlocutores sociales puedan cooperar y llegar a acuerdos. Se trata de una tradición asentada de diálogo social; de una negociación colectiva amplia en cuanto a las materias pactadas; de un cierto grado de descentralización de las políticas de mercado de trabajo; y de una coyuntura económica favorable.

5. Bibliografía

- AGUSTÍ MARAGALL, J., “El denominado ‘despido improcedente’ como alternativa a la extinción por causas objetivas y al despido colectivo: reflexión crítica y límites”, *Revista de Derecho Social*, 48, 2009.
- AUER, P., *Seguridad de los mercados laborales combinando flexibilidad y seguridad para el trabajo decente*, Unidad de Análisis e Investigación del Empleo. Departamento de Análisis de los Mercados Económicos y Laborales. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra, 2008. http://www.ilo.org/empelm/what/pubs/lang--es/docName--WCMS_113925/index.htm
- AUER, P., BERG, J. y COULIBALY, I. “¿El trabajo estable mejora la productividad?”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol.124, 3, 2005.
- AUER, P., *La recuperación del empleo en Europa. El ejemplo de Austria, Dinamarca, Irlanda y Países Bajos*, Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra, 2002.
- BAYLOS GRAU, A. y PÉREZ REY, J., *El despido o la violencia del poder privado*, ed. Trotta, 2009.
- BELTRAN DE HEREDIA RUIZ, I., “Estabilidad en el empleo, “flexiseguridad” y crisis: una aproximación desde la perspectiva de la eficiencia de las normas laborales”, *Relaciones Laborales*, 17, 2010.
- BOYER, R. *La flexibilidad del trabajo en Europa. Un estudio comparativo de las transformaciones del trabajo asalariado en siete países entre 1973 y 1985*, Ministerio de Trabajo y SS, Madrid, 1986.
- BRECHT-HEITZMANN, H., “Medidas jurídicas laborales y de seguridad social para la lucha contra la crisis económica en Alemania”, *Tribuna Social*, 230, 2010.
- CALMFORS, L. “Flexicurity. An answer or a question?”, *European Policy Analysis*, 6, 2007. www.sieps.se
- COMISIÓN EUROPEA. *Consulta sobre la futura estrategia “UE 2020”*. Documento de trabajo de la Comisión, de 24 de noviembre de 2009, COM (2009) 647 final.
- COMISIÓN EUROPEA. *Europa 2020, una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*. Comunicación de la Comisión, de 3 de marzo de 2010, COM (2010) 2020.

- COMISIÓN EUROPEA. *Hacia los principios comunes de la flexiguridad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad*. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, y al Comité de las Regiones, de 27 de junio de 2007, COM (2007) 359 final.
- COMISIÓN EUROPEA. Libro Verde *Modernizar el derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI*, 22 de noviembre de 2006, COM (2006) 708 final.
- COMISIÓN EUROPEA. Proyecto de Informe de la Comisión al Consejo. Proyecto de informe conjunto sobre el empleo 2009-2010, COM (2009) 674 final.
- COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO. Dictamen del CESE sobre *La Estrategia de Lisboa después de 2010*, ECO/OEL 267, 2009.
- COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO. Dictamen del Comité Económico y Social Europeo, de 30 de mayo de 2007, sobre el *Libro Verde – Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI*, COM (2006) 708 final, 2007.
- ESCUADERO RODRIGUEZ, R.J., “Empleo y desempleo: políticas activas y políticas pasivas”, *Teoría y Derecho: revista de pensamiento jurídico*, 4, 2008.
- EUROPEAN COMMISSION, *The future of the European Employment Strategy: A strategy for full employment and better jobs for all*, COM 2003.
- EUROPEAN EXPERT GROUP ON FLEXICURITY, *Flexicurity pathways. Turning hurdles into stepping stones*, 2007 <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=117&langId=en>
- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R. y MEGINO FERNÁNDEZ, D., “El largo y tortuoso camino de la reforma del mercado laboral español: la “flexibilidad/seguridad” como antídoto frente a la crisis”, *Estudios Financieros-Revista de Trabajo y Seguridad Social*, 329-330. 2010.
- GIL Y GIL, J.L., “Seguridad versus flexibilidad en la protección contra el despido injustificado”, *Relaciones Laborales*, 15-16, 2007.
- GOERLICH PESET, J.M., “Flexiguridad y estabilidad en el empleo”, *Teoría y Derecho: revista de pensamiento jurídico*, 4, 2008.
- GÓMEZ SÁNCHEZ, V. “¿Es posible trasladar a España el modelo de despido austriaco?”, *Relaciones Laborales*, 12, 2010.
- GONZÁLEZ SÁNCHEZ, J.J. y DEL VALLE, J.M., “Contratatación laboral y desempleo. Perspectiva desde la flexiseguridad”, *Relaciones Laborales*, 15-16, 2007.
- KEUNE, M. y JEPSON, M., *Not balanced and hardly new: the European Commission’s quest for flexicurity*, European Trade Union Institute for Research, Education, Health and Safety, Working Paper 2007. 01, 2007.
- KLAMMER, U. “Flexicurity in a life-course perspective”, *European Review of Labour and Research*, 2, 2004. <http://trs.sagepub.com/content/10/2/282.abstract.html.de>
- LAHERA FORTEZA, J., “Las paradojas del despido libre pagado”, *Relaciones Laborales*, 2, 2009.
- MADSEN, P.K. “Security and flexibility: friends or foes?. Some observations of the case of Denmark”, Paper presented at the Lyon Conference on ‘The future of work and social protection’, OIT, 2002.
- MCQUAID, R.W. y LIDSAY, C., “The concept of employability”, *Urban Studies*, vol. 42, 2, 2005.

- MONEREO PÉREZ, J.L. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.P., “El debate europeo sobre flexiguridad en el trabajo (reflexiones en torno al Libro Verde de la Comisión de las Comunidades Europeas)”, *Lan Harremanak*, 16, 2007.
- MONEREO PÉREZ, J.L., “La política europea de “modernización” del derecho del trabajo: la reforma social desde el garantismo flexible frente a la opción liberalizadora”, *Revista de Derecho Social*, 48, 2009.
- MONTOYA MELGAR, A., “Sobre globalización, “flexiguridad” y estabilidad en el empleo”, *Aranzadi Social*, 6, 2008.
- OECD, *Employment Outlook*, cap. 2, 1999.
- OJEDA AVILÉS, A. y GORELLI HERNÁNDEZ, J., Los contratos de trabajo temporales, *Iustel*, 2006.
- OORSCHOT, W. VAN. “Flexicurity for Dutch workers. Trends, Policies and Outcomes”, EU Cost Action 13 meeting ‘Changing labour markets, welfare policies and citizenship’, Ljubljana University, Slovenia, 8-10 Junio, 2001.
- OORSCHOT, W. VAN. “Work, welfare and citizenship. Activation and flexicurity policies in the Netherlands”, Cost Action 13 Conference ‘Social policy, Marginalisation and Citizenship’, Aalborg University, Dinamarca, 2-4 Noviembre, 2001.
- PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de julio de 2007, sobre la reforma del Derecho laboral ante los retos del siglo XXI, (2007/2023(INI)), 2007.*
- PÉREZ ERANSUS, B. *Políticas de activación y rentas mínimas*, Fundación Foessa, Madrid, 2005.
- PÉREZ REY, J., en, LANDA ZAPIRAIN, JUAN PABLO y SERVAIS, JEAN MICHEL, *Estudios sobre Estrategia Europea Flexiseguridad: Aproximación Crítica*, Bomarzo, Albacete, 2009.
- PÉREZ REY, J., *Estabilidad en el empleo*, Trotta, 2004.
- RAMÍREZ MARTÍNEZ, J.M., “La flexiguridad: una aproximación al estado actual de una política comunitaria de empleo”, *Actualidad Laboral*, 20, 2009.
- RAMOS DIAZ, J., “Flexiseguridad: seguridad laboral y modernización de la protección social”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. Extraordinario 1, 2009.
- RODRIGUEZ-PIÑERO, M., “Flexiseguridad: el debate europeo en curso”, *Relaciones Laborales*, 15-16, 2007.
- RODRIGUEZ-PIÑERO, M., “Las transiciones en el mercado de trabajo”, *Relaciones Laborales*, 13, 2010.
- SCHMID, G. “Towards a theory of transitional labour markets” en Schmid, G. y Gazier, B. (Eds.) *The dynamics of full employment. Social integration through transitional labour markets*, Edward Elgar, EEUU y Reino Unido, 2002.
- SCHMID, G. “Transitional labour markets and the european social model: towards a new employment compact” en Schmid, G. y Gazier, B. (Eds.) *The dynamics of full employment. Social integration through transitional labour markets*, Edward Elgar, EEUU y Reino Unido, 2002.
- SUPIOT, A. *Trabajo y empleo. Transformaciones del trabajo y futuro del Derecho del trabajo. Informe para la Comisión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.

- SUPIOT, A., *Travail, droit et lien social*, Conferencia del Instituto Internacional de Estudios Sociales, Organización Internacional del Trabajo, 1999. <http://www.ilo.org/public/french/bureau/inst/papers/publecs/supiot/>.
- TANGIAN, A. “Flexiguridad europea: conceptos (definiciones operativas), metodología (instrumentos de seguimiento) y políticas (implantaciones consistentes)”, *Lan Harremanak*, 16, 2007.
- VALDÉS DAL-RE, F. “Flexiseguridad y mercado de trabajo”, *Relaciones Laborales*, 9, 2010.
- VALDÉS, F. y LAHERA, J., *La flexiguridad laboral en España*, Fundación alternativas, 2010. <http://www.falternativas.org/laboratory/documents/documentos-de-trabajo/la-flexiseguridad-laboral-en-espana>
- VIEBROCK, E. y CLASEN, J. “Flexicurity, a state of the art review”, *Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe*, REC-WP 01/2009. http://www.socialpolicy.ed.ac.uk/recwopudisc/working_papers/working_paper_01__09
- WILTHAGEN, T. y TROS, F. “The concept of flexicurity: a new approach to regulating employment and labour markets”, *European Review of Labour and Research*, 2, 2004. http://trs.sagepub.com/content/10/2/166.german_abstract
- WILTHAGEN, T., *Mapping out flexicurity pathways in the European Union*, Tilburg University, 2008. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1118725