

La flexiseguridad laboral en España

**Fernando Valdés Dal-Ré
y Jesús Lahera Forteza**

Documento de trabajo 157/2010



Fernando Valdés Dal-Ré

Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid e inspector de Trabajo en situación de excedencia (promoción 1968). Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad Complutense de Madrid. Director del departamento de Relaciones Laborales Internacionales del Instituto Complutense de Relaciones Internacionales (ICEI).

Ha prestado servicios como letrado del Tribunal Constitucional (1983-1985). Director general del Servicio Jurídico del Estado (1986-1990). Ha sido presidente de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos (1993-1996) y actualmente es consejero, en calidad de experto nombrado por el Gobierno, del Consejo Económico y Social de España (2005). Ha participado como experto de la Unión Europea en el programa TACI para Rusia (1998-2001) y, con la OIT, en el programa “Fortalecimiento de la justicia social en los países de Centroamérica y República Dominicana” (2008). Presidente de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (AEDTSS). Codirector de la revista *Relaciones Laborales* desde 2006, es habitual editorialista de la misma. Ha publicado alrededor de cuatrocientos artículos de su especialidad y ha dirigido o coordinado una treintena de obras colectivas.

Jesús Lahera Forteza

Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid y profesor titular de Derecho del Trabajo y Seguridad Social en dicha Universidad. Docente de Derecho del Trabajo y Seguridad Social en la facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UCM desde 1999. Es profesor en diversos másteres, cursos especializados y seminarios en su disciplina. Actualmente es vicedecano de estudios de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid. Ha participado en numerosos proyectos de investigación, españoles y europeos, sobre distintas materias relacionadas con el Derecho laboral. Es autor de siete monografías, coordinador de cinco obras colectivas, ha participado en 30 libros colectivos y es autor de numerosos artículos y comentarios jurisprudenciales, sumando en conjunto un total de 80, sobre todo en la revista *Relaciones Laborales*. En la obra publicada y proyectos de investigación, sus líneas de análisis se han centrado en los siguientes temas, buena parte de ellos relacionados con la flexiseguridad laboral: a) contratación laboral temporal y precariedad en el empleo; b) despido en sus aspectos sustantivos y procesales; c) los derechos colectivos en el sector privado y público; d) las fuentes de regulación del trabajo; e) el trabajo autónomo; f) las responsabilidades empresariales en accidentes de trabajo, g) las reformas del mercado de trabajo.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

© Fundación Alternativas

© Fernando Valdés Dal-Ré y Jesús Lahera Forteza

ISBN: 978-84-92957-06-4
Depósito Legal: M-10657-2010

Impreso en papel ecológico 

Contenido

Resumen ejecutivo	5
1 Introducción	7
1.1 Preliminares	7
1.2 El contexto histórico de la aparición del debate sobre flexiseguridad: unos apuntes	9
1.3 ¿De qué se habla cuando se habla de flexiseguridad?: un ensayo de definición y de identificación de su contenido	13
2 El debate de la flexiseguridad en la Unión Europea	19
2.1 Los antecedentes próximos: la búsqueda de un equilibrio entre flexibilidad y seguridad en el marco de la Estrategia Europea de Empleo	19
2.2 El debatido e inacabado proceso de construcción de la noción de flexiseguridad	24
3 El estado de la flexiseguridad laboral en España	35
3.1 La errática acumulación de flexibilidades en el ordenamiento laboral español	35
3.2 Puntos críticos de la flexiseguridad laboral en España	36
3.3 Técnicas de flexiseguridad en España	40
3.4 La paradójica inflexibilidad insegura con flexiseguridad singular: una mala redistribución de costes empresariales y públicos	44
4 Los retos de la flexiseguridad laboral en España	46
4.1 Acciones y riesgos	46
4.2 Estrategias de flexiseguridad laboral	47
4.3 Propuestas de medidas concretas en la estrategia de la flexiseguridad	53
Bibliografía	57

La flexiseguridad laboral en España

Fernando Valdés Dal-Ré

Catedrático de Derecho del Trabajo de la Universidad Complutense

Jesús Lahera Forteza

Profesor titular de Derecho del Trabajo de la Universidad Complutense

La flexiseguridad laboral es una elaborada noción europea que implica un renovado equilibrio entre la flexibilidad y la seguridad en las relaciones laborales. En el paradigma comunitario, las relaciones entre flexibilidad y seguridad no deben ni pueden entenderse conforme al juego de los principios más tradicionales, de oposición o enfrentamiento, sino según una nueva lógica de convergencia en los objetivos finales, compatible, no obstante, con las divergencias en las distintas opciones de política de derecho que informan las correspondientes medidas de flexibilidad y seguridad. La flexiseguridad puede concebirse y aplicarse en cuatro ejes de actuación, presentes en la Comunicación de la Comisión de 27 de junio de 2007 y en la Resolución del Consejo sobre los principios comunes de flexiseguridad: disposiciones contractuales flexibles y fiables, estrategias globales de aprendizaje permanente, políticas activas del mercado laboral eficaces y sistemas de seguridad social modernos. En este marco, las políticas de flexiseguridad: 1) han de adoptar los cuatro grandes ejes de actuación mencionados, y han de mejorar cuantitativa y cualitativamente el empleo, la adaptabilidad y la cohesión social; 2) han de sustentarse en un equilibrio entre derechos y responsabilidades de empresarios, trabajadores, solicitantes de empleo y autoridades públicas; 3) han de adaptarse a la concreta situación de cada mercado de trabajo; 4) han de reducir la brecha abierta entre los que están dentro del mercado laboral y los que están fuera de él; aquéllos primeros necesitan preparar las transiciones hacia otro empleo, mientras que éstos otros precisan disponer de mecanismos que les permitan entrar al mercado y hacerlo hacia formas contractuales estables; 5) han de apoyar las medidas de flexibilidad interna, facilitando la movilidad, una buena organización de trabajo y la mejora continua de las capacidades; 6) han de fomentar la igualdad de género; 7) requieren un clima de confianza y diálogo entre las autoridades públicas y los interlocutores sociales; y 8) tienen repercusiones presupuestarias que deberían perseguir una distribución justa de los costes y beneficios.

La proyección de este paradigma europeo de la flexiseguridad laboral tiene en España una especial importancia debido a los graves problemas de nuestro mercado de trabajo. En este sentido, la regulación laboral en España es paradójica, porque puede ser presentada como un mal modelo dentro de los parámetros europeos de combinación de flexibilidad y seguridad –como una inflexibilidad insegura con flexibilidad singular–, pero que ha utilizado de manera intensa técnicas redistributivas de costes privados y públicos propias de la flexiseguridad. La socialización del riesgo ha ido dirigida a canalizar o a suavizar la destrucción de empleo, lo que, junto con una escasa negociación colectiva de los ajustes de plantilla y una pobre inversión en los servicios públicos de empleo, ha dinamitado cualquier equilibrio posible entre flexibilidad laboral y seguridad en el empleo en un modelo, paradójicamente, con un gran gasto público y social en las relaciones laborales y en la protección por desempleo.

Por todo ello, es necesario implantar en España renovadas estrategias de flexiseguridad laboral, deducibles de las orientaciones europeas y del propio diagnóstico crítico de nuestro mercado de trabajo. Estas estrategias son las siguientes:

- Reducción de la segmentación laboral.
- Mejora de la intermediación laboral.
- Adaptación de la flexibilidad interna negociada en la empresa.
- Modernización de la negociación colectiva.
- Diversificación del trabajo a tiempo parcial.
- Apuesta por la conciliación laboral y familiar.
- Potenciación de la formación y la productividad.
- Inversión en protección social.
- Abandono de inversiones públicas ineficientes.

Todas estas estrategias se deben concretar en medidas específicas, tal como las presentamos en un catálogo al final de este estudio, abierto al debate, con la convicción de que la flexiseguridad laboral es un sólido paradigma europeo de necesaria proyección en nuestro problemático mercado de trabajo.

1. Introducción

1.1 Preliminares

Los gobiernos de los distintos países de la Unión Europea y las propias instituciones comunitarias, los interlocutores sociales, tanto los nacionales como los de dimensión europea, los empresarios y los trabajadores del espacio europeo y, desde luego, los expertos (sociólogos, economistas y juristas) que se ocupan del complejo universo de las relaciones laborales han venido constatando, o al menos han podido constatar de manera creciente en el curso de los últimos diez o doce años, las tensiones creadas, las expectativas levantadas y los conflictos suscitados en torno a la conveniencia de incentivar la introducción de medidas destinadas al logro de dos objetivos. De un lado, asegurar a los empresarios una gestión flexible de la mano de obra a su servicio o, si se prefiere, de advenirles la posibilidad de disponer de una organización del trabajo y, más en general, de un marco regulador del trabajo por cuenta ajena y dependiente fácilmente adaptable a los cambiantes requerimientos de un mercado cada vez más competitivo y abierto. De otro, garantizar a los trabajadores la tutela del y en el empleo mediante la adopción y puesta en práctica, por parte de los poderes públicos, de todos aquellos dispositivos de muy variada índole (jurídicos, organizativos o financieros, por citar algunos de los más significativos) capaces de instituir unos sistemas de seguridad en el doble y conjugado ámbito de la relación contractual laboral y del mercado.

Lo singular de aquellas tensiones y expectativas no es su existencia, pues estas no solo han estado presentes desde el momento germinal del Derecho del Trabajo; también le han acompañado, con mayor o menor intensidad aplicativa, a lo largo de su decurso histórico, hasta el punto de haberse terminado identificando como una de las funciones típicas de ese sector del ordenamiento jurídico la protección del trabajador en su condición de parte débil de la relación laboral. Lo que resulta verdaderamente novedoso es el tipo de diálogo que actualmente caracteriza aquellas demandas. La interlocución entre las reivindicaciones –consistentes, de una parte, en aligerar las restricciones o limitaciones al ejercicio por parte del empresario de sus poderes contractuales y, de otra, en fortalecer los mecanismos de seguridad a favor de los trabajadores, sobre todo de los ubicados en el mercado de trabajo en las posiciones más vulnerables–, parece (o se pretende) haber dejado de desplegar una dimensión conflictiva y excluyente, de vencedores y vencidos, para adoptar un significado complementario e incluyente, incorporando así la lógica de las soluciones *win to win*.

Sin entrar a discutir si este cambio tiene un alcance estratégico o es meramente táctico, con el que no se persigue sino ir tomando ventajas de cara a una futura y eventual reorganización de algunos de los pilares que anclan los sistemas de relaciones laborales surgidos tras el pacto político que alumbra el Estado Social de Derecho; sin entrar en este grueso debate, decimos, la forma de presentar en la actualidad una y otra demanda ha experimentado alteraciones de tono mayor. En lo esencial, se argumenta que los beneficios que la adaptabilidad reporta al empresario ya no tienden a mermar derechos a los trabajadores, pues los riesgos derivados de la prestación de trabajo en régimen de dependencia no los procura o, por mejor decirlo, no los debe ya procurar la legislación mediante el establecimiento de medidas de protección, sino, sobre todo, el mercado a través de la implantación de un marco de políticas que faciliten las transiciones. Las relaciones entre flexibilidad y seguridad no deben ni pueden entenderse conforme al juego de los principios más tradicionales, de oposición o enfrentamiento, sino según una nueva lógica de convergencia en los objetivos finales (garantizar la máxima eficiencia del sistema económico), compatible, no obstante, con las divergencias en las opciones de políticas de derecho que informan el respectivo cuadro de medidas de flexibilidad y de seguridad.

Es el cambio habido en el entendimiento de las medidas enderezadas a crear unas condiciones flexibles para la organización de trabajo y el trabajo mismo, y unas condiciones seguras en el desempeño de los empleos el que explica y da cuenta del concepto que forma parte del objeto del presente estudio. El término *flexiseguridad*, neologismo procedente del inglés *flexicurity*, traduce o expresa, al menos desde la perspectiva de la construcción gramatical, aquel cambio.

El presente estudio se estructura en torno a dos grandes apartados. El primero está destinado a examinar el debate de la flexiseguridad en la Unión Europea, mientras que el segundo pretende analizar su proyección en el sistema español de relaciones laborales. El método de exposición de estos dos apartados difiere y, por consiguiente, también difiere el contenido de cada uno de ellos. Con criterios de generalidad, en la primera parte se utilizará un tipo de argumentación primordialmente descriptivo, aun cuando ello no debe leerse como una renuncia anticipada a la crítica jurídica. También enunciada la idea en términos de tendencia, la metodología empleada en la segunda parte responde a otros cánones. A partir del examen crítico del marco que, en nuestro sistema de relaciones laborales, regula tanto la relación laboral como el mercado de trabajo, el estudio pretende ahora formular algunas líneas de acción, estrategias y medidas concretas a seguir en nuestro sistema de relaciones laborales con vistas a reforzar y mejorar los niveles de flexiseguridad, tal y como estos vienen siendo definidos por los diversos documentos de la Unión Europea. En todo caso, e innecesario resulta hacerlo constar, el catálogo de estrategias y medidas propuesto no debe estimarse en modo alguno cerrado a otras medidas que puedan satisfacer esos mismos objetivos; es, antes al contrario, un listado abierto, cuya elaboración pretende, ante todo, contribuir al debate de la flexiseguridad en nuestro sistema de relaciones laborales.

Por lo demás, el desarrollo de estos ejes temáticos, que ocupan la mayor parte de este trabajo, va precedido por un capítulo introductorio con el que se busca, de manera sumaria, una doble finalidad; de un lado, ofrecer algunas claves del proceso histórico que se encuentra en el origen del debate sobre flexiseguridad y, de otro, intentar configurar la noción misma de flexiseguridad.

No obstante ello, y con carácter preliminar, no resultará impertinente efectuar algunas observaciones dirigidas a justificar la inclusión del primero de los grandes apartados de los que consta este trabajo. Sea cual sea la perspectiva de análisis desde la que se aborde la flexiseguridad –bien como política de derecho bien como técnica de análisis del marco regulador–, esta difícilmente puede prescindir de la dimensión europea. La ubicación de ese concepto en esa vertiente transnacional resulta inesquivable, ya que suministra algunas de las referencias más relevantes para la comprensión, por lo pronto, de los avatares habidos en el proceso de construcción de la noción de flexiseguridad. Pero, en segundo lugar y de manera señalada, también facilita la identificación de los elementos que estructuran la flexiseguridad y los itinerarios (*pathways*) que cada país puede seguir a fin de lograr la conciliación del par de conceptos que aquel otro agrega. Y es que, como habrá ocasión de razonar más adelante, las políticas de flexiseguridad se han incrustado en el corazón mismo de la Estrategia Europea de Empleo (EEE), habiendo pasado a formar parte de las técnicas (método abierto de coordinación), así como de las orientaciones (directrices), de la mencionada Estrategia.

1.2 El contexto histórico de la aparición del debate sobre flexiseguridad: unos apuntes

Durante el período de tiempo comprendido entre la terminación de la Segunda Guerra Mundial y la aparición de la primera onda de la crisis económica de los años setenta, en la práctica totalidad de los países europeos de economía social de mercado se va a ir poniendo a punto e institucionalizando, por la doble vía de la mediación legislativa y de la acción sindical, un conjunto de medidas cuyo común denominador será el establecimiento de un marco normativo de seguridad en el puesto de trabajo; o, por decirlo con el lenguaje de la época, de una acentuada estabilidad en el empleo, que se expresará sobre todo en las condiciones de adquisición y conservación del puesto de trabajo. Las medidas que acompañan en esa época a la garantía de la estabilidad del puesto de trabajo pueden ilustrarse de modo ejemplar con los dos siguientes ejemplos. El primero afecta a las restricciones impuestas a los contratos de duración determinada, cuyo concierto deja de estar sometido a la autonomía de la voluntad para quedar sujeto a la concurrencia de un principio de causalidad; el segundo alude a la recalificación del poder de extinción empresarial, que abandona su histórica configuración de desistimiento (despido *ad nutum*) desprovisto de requisitos, tanto formales, distintos del preaviso, como materiales, para ser conformado como una facultad sujeta, para su ejercicio regu-

lar, al estricto cumplimiento de unas exigencias formales y a la no menos estricta concurrencia de unas causas, definidas en el ordenamiento mediante las técnicas de la cláusula general o del listado.

Apreciadas desde una perspectiva histórica, las restricciones y limitaciones a la rotación de los trabajadores en el mercado de trabajo, instituidas a lo largo de estos años, fueron el resultado de la convergencia de una pluralidad de intereses que, con independencia de su diversa motivación, reflejaron el equilibrio entre demandas sociales y exigencias empresariales. La seguridad en el empleo, entendida en su versión más fuerte como seguridad en un concreto puesto de trabajo, sirvió, desde luego, a los intereses de los trabajadores; pero también fue instrumental a los intereses de los empresarios, necesitados, para llevar adelante las políticas de reindustrialización y expansión económica, de una mano de obra estable, altamente cualificada y, por tanto, receptora de unas políticas de formación organizadas y gestionadas, en su mayor parte, desde y por la empresa, sujeta a un estatuto jurídico uniforme, procedente bien de normas estatales, bien de actos de la autonomía colectiva (convenios sectoriales de ámbitos territoriales extensos) y beneficiaria de una amplia red de medidas de seguridad, capaces de asegurar las situaciones de riesgo conexas al mercado de trabajo.

Estas políticas de seguridad en el empleo entran en crisis con motivo del cambio de ciclo económico que se produce en los años intermedios de la primera mitad de la década de los setenta. El ciclo que discurre a lo largo de los denominados “treinta años prodigiosos” (las tres décadas gloriosas) experimenta una fuerte sacudida y conmoción; un brusco revés, de modo que la fase de crecimiento económico sostenido, con niveles próximos al pleno empleo, abre paso a un entorno bien diferente, caracterizado, en lo esencial, por la destrucción de empleo y, por tanto, por el ascenso de los niveles de desempleo y por una contracción de la demanda agregada. A partir de entonces, las medidas de protección del empleo, tanto las externas como las internas a las organizaciones productivas, empiezan a ser percibidas no solo como un obstáculo a la creación del empleo, sino, adicionalmente, como un freno al mantenimiento de los puestos de trabajo existentes. Las políticas públicas de empleo, hasta entonces prácticamente reducidas a la organización de unos servicios de colocación encargados, estrictamente, de casar oferta y demanda de trabajo, empiezan a multiplicarse en su contenido y extensión, incentivándose tanto las políticas pasivas –destinadas a garantizar a los trabajadores que han perdido su empleo unas rentas sustitutorias del salario–, como las políticas de fomento del empleo, en forma de subvenciones, reducciones o exenciones fiscales o sociales, y las políticas de formación, ahora gestionadas por los antiguos servicios de colocación, reconvertidos en agencias públicas de empleo. Por lo demás, y no es en modo alguno lo de menos, la disciplina jurídica protectora del empleo comienza a ser revisada de manera paulatina mediante la introducción de un variado conjunto de acciones agrupadas, sintéticamente, bajo la fórmula de medidas enderezadas a dotar de “flexibilidad” al mercado de trabajo.

La decisión política de facilitar a los empresarios una gestión flexible en el uso de la mano de obra se concreta y plasma a través de una constelación de acciones de muy diversa factura jurídica y significación material, revisables en su especificación normativa en función de la aportación de cada una al objetivo último de estimular la inversión generadora de empleo y percibidas, al menos en una primera fase, como opciones políticas de carácter coyuntural y momentáneo, sin vocación de perdurar más allá de lo que durase ese nuevo escenario de recesión económica. De entre ellas, ocupan un lugar destacado el otorgamiento de carta de ciudadanía legal a las denominadas empresas de trabajo temporal; la facilitación de la contratación temporal mediante el expediente de remover, con carácter general o para ciertos colectivos, el juego del principio de causalidad; el establecimiento de nuevas modalidades de contratación, sobre todo para los grupos sociales que empiezan en ese nuevo contexto a tener dificultad de acceso al mercado (por ejemplo, los contratos de inserción destinados a los jóvenes); el aligeramiento de las formalidades de reducir plantillas por motivos derivados del funcionamiento de la empresa a través de medidas, tales como el acortamiento de los plazos para la adopción de la decisión de despedir o la supresión de la intervención de la administración o, en fin, el levantamiento o la suavización de las restricciones a la movilidad funcional o geográfica de los trabajadores por idénticos motivos.

Con todo y con ello, el debate jurídico europeo por excelencia en el campo de las relaciones laborales estará centrado, durante los últimos años de la década de los setenta y, prácticamente, a lo largo de toda la década siguiente, en “las nuevas formas de empleo”. La configuración legal del contrato de trabajo de duración indefinida como el tipo contractual socialmente típico de prestación de trabajo por cuenta ajena y dependiente, utilizado largo tiempo para construir la relación laboral como una relación estable y de larga duración, exclusiva y a jornada completa, entra en crisis y se disuelve; y, en su lugar, las legislaciones o, en su caso, la negociación colectiva instituirán, fomentado su uso, un complejo y cambiante universo de contratos “atípicos”, cuyo efecto normativo más visible será la difuminación del prototipo de trabajador valorado como patrón o estándar social para la regulación de la relación laboral.

En razón de este fenómeno, de la fragmentación de la hasta entonces dominante figura del contrato de trabajo tipo y la subsiguiente aparición de una multitud de contratos “atípicos”, los ordenamientos laborales de un buen número de países europeos, sobre todo de aquellos de tradición legalista, perderán en gran parte su histórica vocación de establecer un tratamiento jurídico mínimo y uniforme en favor del conjunto de trabajadores, diversificando materialmente dicho tratamiento al ritmo de la incorporación de esas nuevas formas de empleo. La descomposición del “contrato de trabajo” en una constelación de “contratos de trabajo” se traducirá en una segmentación del mercado de trabajo, que de ser unitario pasa a ser dual, estando constituido por un núcleo central, compuesto por trabajadores (nacionales, adultos, varones y cualificados o semicualificados), y por unas franjas periféricas integradas por mujeres, trabajadores inmigrantes y no cualificados y por desempleados, sobre todo jóvenes en búsqueda del primer empleo. La diferencia

entre uno y otras quedará reflejada fundamentalmente en el distinto tratamiento del que se beneficiarán los trabajadores afectados: alta protección social y buenas expectativas de reinserción en el sistema productivo de los trabajadores incluidos en el núcleo central, y precariedad en la protección social y en el empleo y difícil incorporación o reincorporación laboral de los trabajadores ubicados en los sectores de la periferia del mercado.

Desde entonces, y superadas las vacilaciones de los primeros momentos, la principal preocupación que han suscitado esas otras formas de trabajar, desde una perspectiva social, ha sido la búsqueda de un equilibrio entre flexibilidad y seguridad; esto es, el establecimiento de un marco de regulación capaz de asegurar simultáneamente a los empresarios unos razonables niveles de flexibilidad con vistas a facilitar los cambios procedentes de un mercado progresivamente más abierto y competitivo, y a los trabajadores unos niveles igualmente razonables de seguridad en el empleo y en la protección social. El logro de este equilibrio pasaría a formar parte, precisamente, de la EEE, construida a partir del Consejo Europeo de Essen y de la que me ocuparé más adelante. Pero, antes de ello, resulta pertinente referirse, bajo los mismos criterios de sumariidad, al contexto de la aparición en España del debate sobre flexiseguridad, contexto éste que no solo tiene idénticas raíces; por encima de ello, ilustra de manera ejemplar el giro habido en la percepción, por parte de los interlocutores sociales, del nexo existente entre las medidas de flexibilidad y las de seguridad.

En España, el debate político y social sobre seguridad y flexibilidad en el empleo y, en buena medida y también, su plasmación normativa han discurrido, durante largo tiempo y en lo esencial, por caminos divergentes, faltos de conexión y coordinación. En lugar de formar un par, con zonas de encuentro recíproco, la seguridad en el empleo y la flexibilidad del empleo se han entendido como espacios de confrontación y desencuentro; como espacios de trincheras en donde la adopción de medidas de progreso o de conservación en cualquiera de ellas llevaba asociado, de manera irremediable, el retroceso o el sacrificio de la contraria.

Del lado de los trabajadores y de sus organizaciones sindicales, las medidas de flexibilidad del mercado van a ser entendidas, en lo esencial, como un medio no justificado ni razonable de supresión de derechos laborales, al servicio de un exclusivo objetivo: la reducción de los costes del trabajo y, por tanto, a la mejora del excedente empresarial. Del lado empresarial, al deber de las limitaciones a un uso más flexible de la mano de obra se imputan las contracciones de las contrataciones de personal, de manera que las medidas de flexibilidad en el mercado de trabajo son percibidas como condición necesaria para la incentivación y el mantenimiento del empleo.

La inflexión de una inteligencia y de una política en materia de seguridad en el empleo y de flexibilidad del empleo como la descrita comienza a tener lugar a mediados de la década de los noventa, primero con la promulgación de la Ley 11/1994 y, más tarde y sobre todo, con la suscripción por los interlocutores sociales, en abril de 1997, del Acuerdo Interconfederal

para la Estabilidad en el Empleo (AIEE). En el capítulo introductorio de este Acuerdo, las partes firmantes manifestarán que “el empleo es la resultante de múltiples variables, entre ellas, una política económica que lo potencie, así como un marco adecuado de mayor flexibilidad, al tiempo que una mayor permanencia en el empleo de los trabajadores y trabajadoras, contribuyendo así a mejorar la competitividad y el buen funcionamiento de las empresas”.

Será, no obstante, a partir de la década del presente siglo, con motivo de la negociación y firma de los Acuerdos sobre Negociación Colectiva (ANC), cuando, por vez primera en el sistema español de relaciones laborales las organizaciones sindicales y las asociaciones empresariales más representativas de ámbito estatal expresen, de manera abierta y sin reservas, un básico consenso sobre el alcance de las nociones que integran el par flexibilidad/seguridad en el trabajo. Las partes signatarias de los sucesivos ANC, desde el primero de 2002, convinieron, en efecto, en calificar la estabilidad en el empleo como “un elemento a tener presente en la negociación colectiva como garantía de la competitividad para las empresas y de seguridad para los trabajadores”. E igualmente han coincidido al afirmar que “las necesidades de las empresas de responder a un entorno que se modifica con rapidez exigen el desarrollo de su capacidad de adaptación mediante la aplicación de mecanismos de flexibilidad interna”¹. Y es en este renovado contexto en el que las partes firmantes de la posterior Declaración para el Diálogo Social 2004, el Gobierno y los interlocutores sociales nacionales manifiestan su voluntad para “consensuar aquellas modificaciones legales y de otra naturaleza que se estimen oportunas, buscando compromisos que logren aunar seguridad para los trabajadores y flexibilidad para las empresas”².

Por encima de las legítimas discrepancias que las partes firmantes de la referida Declaración pudieron haber mantenido en punto a los efectos de una medida concreta sobre la seguridad o la flexibilidad, su decidida voluntad de afrontar los dos grandes problemas que, en su acertada opinión, aquejan al mercado de trabajo español –el insuficiente volumen de empleo y el alto nivel de temporalidad– desde una perspectiva consensuada y, sobre todo, unitaria, define tanto el método de solución de estos problemas como el objetivo de las medidas que deben adoptarse para resolverlos. Y también identifica con la misma precisión los intereses en juego; unos intereses que no pueden ni deben ya entenderse como irreconciliables, sino como recíprocamente compatibles.

1.3 ¿De qué se habla cuando se habla de flexiseguridad?: un ensayo de definición y de identificación de su contenido

Sea cual sea su perspectiva de análisis, la flexiseguridad es un término preñado de ambigüedades. Desde luego, este rasgo es apreciable en un terreno estrictamente político, pues

1 Cfr. Cap. V. 2.2, ANC-2003.

2 Cfr. párr. tercero, III.1.

la flexiseguridad termina englobando, sin diferenciaciones ni matizaciones, cuantas acciones tratan de desarrollar la seguridad de los trabajadores en un escenario de menor protección del puesto de trabajo mediante el establecimiento de nuevas relaciones entre el par que integra la propia noción. Por este lado, tienden a ampararse en el concepto de flexiseguridad medidas tan sumamente dispares como pueden ser la formación permanente, el mejoramiento de los servicios de empleo, las fórmulas de conciliación de la vida personal y laboral o, en fin, el abaratamiento de los despidos disciplinarios. Probablemente debido al elevado simbolismo político que ofrecen los objetivos finales a los que sirve, la flexiseguridad ha terminando convirtiéndose en un cómodo cajón de sastre en el que los interlocutores sociales pretenden instalar la totalidad de las decisiones vinculadas con el empleo, se refieran éstas a la relación laboral, al mercado o a la protección social.

Pero la ambigüedad no solo es predicable de la flexiseguridad entendida como práctica política; también lo es desde una dimensión estrictamente conceptual, manejándose por la doctrina dos grandes definiciones. La flexiseguridad es, de un lado y en lo esencial, una herramienta o, si se quiere, un complejo instrumental de ordenación del empleo, susceptible de expresarse a través de muy variadas acciones. Pero de otro, la flexiseguridad también puede entenderse como un nuevo paradigma del marco regulador del mercado de trabajo; de un modelo que altera, enjuiciado este fenómeno desde la óptica del modelo clásico de protección, los elementos estructuradores de los sistemas de seguridad. Por lo pronto, cambian los titulares o beneficiarios de los sistemas, que ya no se identifican primordialmente con los trabajadores, con cada trabajador, sino que lo hacen ahora con el empleo (o, si se prefiere, con la totalidad de los trabajadores) como categoría general e indeterminada que afecta al conjunto de oportunidades generadas por el mercado. En segundo lugar, también muda la identidad de los responsables principales, que no son los empresarios, sino ante todo los poderes públicos, aun cuando en ocasiones y para el disfrute de determinados beneficios también se responsabiliza a los propios trabajadores³. En tercer lugar, varía el escenario donde se organizan y gestionan los sistemas de protección, que no es la relación laboral, sino el mercado. Finalmente, y como no podía ser de otro modo, se transforma de manera intensa el contenido de la seguridad misma, que, una vez desplazada del contrato al mercado, pretende garantizar, no el puesto de trabajo de cada trabajador, sino el conjunto de empleos generados por el mercado mismo.

Los antecedentes más próximos de la noción de flexiseguridad se encuentran en el ámbito de la acción política. En diciembre de 1995, el entonces ministro danés de Asuntos Sociales y del Empleo, Ad Melkert, elabora un memorando en el que se hace constar la necesidad de implantar medidas en el empleo que tiendan a buscar un equilibrio entre seguridad y necesidad. En esa misma época, el Gobierno holandés publica un informe, que también lleva por título, al estilo del danés, “flexibilidad y seguridad” (*flexibiliteit en*

3 Las técnicas de contractualización de las prestaciones por desempleo responden a esta lógica. Vid. Valdés Dal-Ré (2002).

zekerheid), en el que, a partir de la constatación de las deficiencias de un mercado de trabajo crecientemente dualizado entre trabajadores fijos y con contratos flexibles, concluye en la necesidad de adoptar medidas dirigidas a restablecer la posición de los trabajadores débiles. La combinación de flexibilidad y seguridad será presentada “como una redistribución de los derechos a subsidios entre los que tienen y los que no tienen”. Poco tiempo después, en 1997, estas reflexiones habrían de plasmarse en la remisión al Parlamento de dos leyes: la de Flexibilidad y Seguridad, y la de Empresas de Trabajo Temporal. Mientras que esta última procedía a desregular la actividad de cesión de mano de obra, aquella otra establecía una serie de medidas enderezadas a dotar a los contratos atípicos (temporales, a tiempo parcial o fijos discontinuos) de determinadas garantías en dos aspectos básicos: existencia y duración⁴.

El debate político y académico suscitado con motivo de la aprobación de estas leyes se encuentra en el origen de la formación del concepto de flexiseguridad, habiendo sido el sociólogo holandés Hans Adriaansens el primero en poner en circulación este término, calificándolo como el conjunto de políticas capaces de conciliar las medidas de flexibilidad, que se habían introducido de manera asistemática y desordenada durante la década de los años ochenta, con acciones de seguridad, cuyos beneficiarios habrían de ser precisamente los trabajadores afectados por aquellas primeras. Sin ofrecer una definición cerrada, Adriaansens vincula el concepto y la práctica de la flexiseguridad con fórmulas de tránsito de un sistema de seguridad en el puesto de trabajo a otro de seguridad en el empleo, facilitado éste por un mejorado sistema de protección social⁵.

Será, sin embargo, el también sociólogo holandés Ton Wilthagen el que ensayará por vez primera, en 1998, una teoría sobre la flexiseguridad, avanzando este concepto: “Estrategia política que persigue, de manera sincronizada y deliberada, fortalecer, de un lado, la flexibilidad en el mercado de trabajo, la organización del trabajo y las relaciones laborales y, de otro, la seguridad, tanto en el ámbito del empleo como en el de la protección social, a favor de los trabajadores, señaladamente de los trabajadores pertenecientes a grupos vulnerables dentro y fuera del mercado”⁶. Dos son los elementos básicos de la noción ofrecida por Wilthagen. El primero es de índole procedimental, ya que la flexiseguridad se entiende como una estrategia sincronizada y deliberada en la adopción de las medidas que la conforman. El segundo tiene una dimensión subjetiva, ya que los beneficiarios de las medidas de seguridad no son los trabajadores en general, sino, de manera señalada (*notably*), los integrantes de los grupos socialmente débiles, estén en el mercado (trabajadores temporales, por ejemplo) o fuera del mercado (desempleados, también por ejemplo).

Aunque esta noción quedaba asentada en una situación ventajosa para empresarios y trabajadores, el propio autor admitiría el carácter estrecho de la noción misma, pues presupo-

4 Vid. Jaspers (2009:88).

5 Vid. Tangian (2003).

6 Vid. Wilthagen (1998:102) y Wilthagen/Rogoswki (2002:259).

nía una sincronización de ventajas para ambas partes. De ahí que otro sociólogo, el danés Madsen, habría de destacar, para la realidad de su sistema de relaciones laborales, que la flexiseguridad, lejos de haberse alcanzado a través de una estrategia política sincronizada y deliberada, se había implantado a través de “un proceso gradual de luchas y compromisos políticos en los que ha existido un factor determinante de dependencia de las propias vicisitudes habidas en el país” o, se podría añadir, en cada país⁷. Un superficial examen de los dos sistemas de relaciones laborales calificados como virtuosos desde la perspectiva de la flexiseguridad –Holanda y Dinamarca⁸– fundamenta de manera plena el acierto del reseñado juicio. Como de reciente se ha puesto de relieve⁹, la situación de Holanda “es bastante opuesta” a la de Dinamarca. Por lo pronto, y al contrario de la legislación permisiva sobre el despido que rige en este último país, la ley holandesa sobre el despido “es rígida o bastante dura”. Por otra parte, los Países Bajos no han logrado implantar un sistema verdaderamente eficiente de políticas activas, extremo este que constituye uno de los ejes sobre los que se asienta el *golden triangle* danés. Incluso el tercer lado del triángulo, el relativo al sistema de desempleo, difiere en ambos ordenamientos, ya que mientras que en Holanda las prestaciones se han restringido desde hace tiempo a fin de no desincentivar a los parados el retorno al mercado, en Dinamarca son “generosas”.

Pocos años más tarde, Wilthagen procedería a revisar su concepto, situándolo ahora en la teoría de los mercados transicionales, que se ocupa de las transiciones entre el mercado de trabajo y los variados sistemas sociales (educación, formación, desempleo, sistema de pensiones o cargas familiares). En esta noción revisada, flexibilidad representa, de una parte, un grado de trabajo, empleo, ingresos y una combinación con seguridad que facilite las carreras y los currículos de los trabajadores con una relativamente débil posición y les permita permanecer y participar en el mercado de trabajo con una alta calidad e inclusión social. Y, de otra, un grado de flexibilidad numérica (externa e interna), funcional y salarial, que facilite a los mercados de trabajo (y a las empresas individuales) un ajuste adecuado y tempestivo en relación con el cambio de condiciones a fin de reforzar la competitividad y la productividad¹⁰.

La flexibilidad se refiere básicamente a la capacidad empresarial de gestionar su fuerza de trabajo para hacer frente a condiciones cambiantes del mercado, de muy variada natu-

7 Vid. Breedgaard/Larsen/Madsen (2005:22).

8 Sobre el modelo danés, por todos, Madsen (2004).

9 Cfr. Jaspers (2009:92).

10 Literal: “Flexicurity is (1) a degree of job, employment, income and “combination” security that facilitates the labour market careers and biographies of workers with a relatively weak position and allows for enduring and high quality labour market participation and social inclusion, while at the same time providing (2) a degree of numerical (both external and internal), functional and wage flexibility that allows for labours markets’ (and individual companies) timely and adequate adjustment changing conditions in order to maintain and enhance competitiveness and productivity”. Cfr. Wilthagen/Tros (2004:170).

raleza (tecnológicas, económicas, organizativas o productivas). Hay dos grandes tipos o modalidades de flexibilidad: la numérica o externa y la funcional o interna¹¹.

La flexibilidad externa alude a la capacidad de la empresa para realizar contrataciones y despidos, así como para organizar su proceso productivo acudiendo a los servicios de otras empresas (empresas de trabajo temporal). Por lo que se refiere a la capacidad de contratar y despedir, los elementos fundamentales que influyen sobre la flexibilidad externa son las características de las diversas modalidades legalmente previstas de contratación laboral –sean temporales o por tiempo indefinido–, señaladamente en lo que afecta a los requisitos de celebración y a los costes de extinción. En el catálogo de las medidas de flexibilidad externa, también ocupan un lugar destacado las posibilidades de recurrir a las empresas de trabajo temporal, celebrando los oportunos contratos de puesta a disposición entre estas empresas y las empresas usuarias. La descentralización del proceso productivo, mediante el recurso a las contratadas y subcontratadas o, en su caso, a los trabajadores autónomos, también forma parte de la flexibilidad numérica o externa.

La flexibilidad interna alude a la capacidad empresarial de modificar las condiciones de empleo y la organización del trabajo dentro de su propia empresa. Por consiguiente, esta segunda modalidad se encuentra estrechamente vinculada a los distintos elementos que definen tanto las condiciones de los trabajadores como los poderes del empresario con vistas a su modificación. En concreto, influyen en la flexibilidad interna regulaciones relativas a diferentes instituciones, como la movilidad funcional, el encuadramiento profesional, la movilidad geográfica, el sistema de modificación de las diferentes condiciones de trabajo o, en catálogo no cerrado, los sistemas de trabajo y rendimiento. Los niveles de cualificación profesional de los trabajadores y su empleabilidad también inciden en el nivel de flexibilidad interna, ya que las capacidades efectivas de los trabajadores determinan una mayor o menor adaptación de su trabajo a los cambios técnicos, económicos y productivos. Finalmente, los regímenes relativos a la estructura salarial y a la fijación de la cuantía de los salarios y los complementos salariales también forman parte de las instituciones de flexibilidad interna¹².

En lo esencial, las respuestas a los requerimientos de mayor flexibilidad en la gestión de la fuerza de trabajo pueden articularse de dos maneras. De un lado, y ante la necesidad de una mayor rotación laboral, cabe favorecer la reasignación del factor trabajo, permitiendo mayores dosis de flexibilidad externa e interna en la relación laboral. Los niveles de la flexibilidad externa se pueden incrementar a través de una pluralidad de medidas,

11 Se sigue la clasificación más sencilla, que también es, probablemente, la más manejada por nuestra doctrina. Vid. AA.VV., Más y mejor empleo en un nuevo escenario socioeconómico. Por una flexibilidad y seguridad laborales efectivas. Informe de la Comisión de expertos para el diálogo social (2005:26 y ss). Algunos autores también distinguen dos grandes categorías de flexibilidad, la numérica y la funcional, diferenciando, no obstante, en cada una de ellas, la externa y la interna. Vid. por ejemplo, Wilthagen/Tros, (2004:171).

12 Las anteriores ideas se toman de “Más y mejor empleo ...”, *cit.*, pp. 26-7.

como por ejemplo disminuyendo la seguridad en el puesto de trabajo (facilitación de los despidos, por ejemplo) o facilitando la celebración de contratos de duración determinada mediante su descausalización.

Por su parte, y en lo que concierne al otro elemento de la noción, se pueden diferenciar cuatro grandes modalidades de seguridad¹³. En primer lugar –y se trata de la manifestación más clásica y canónica–, la seguridad en el puesto de trabajo (*job security*), entendiendo por tal la certeza de permanencia en un concreto empleo con un determinado empresario. La segunda modalidad es la seguridad en el empleo o empleabilidad (*employment security*), configurada como la certidumbre de mantenerse como activo en el mercado de trabajo, aunque sea con distinto empresario o en diferentes puestos de trabajo. La tercera manifestación es la seguridad de ingresos mínimos (*income security*), que equivale a protección de unas rentas en caso de cese en el trabajo por cualquier causa (despido, invalidez o jubilación, por citar un pequeño inventario de causas extintivas de la relación de trabajo). Y, finalmente, la seguridad derivada de las oportunidades que se ofrecen a los trabajadores de compatibilizar un trabajo retribuido con responsabilidades familiares (cuidado de hijos o personas dependientes) o personales (asistencia a períodos de formación o disfrute de años sabáticos, entre otros) (*combination security*).

Un análisis de este conjunto de acciones puede arrojar importantes conclusiones, entre otras la determinación de las recíprocas influencias entre las medidas de flexibilidad y de seguridad. En tal sentido, y por ilustrar esta conclusión con algunos ejemplos significativos, algunas manifestaciones de flexibilidad numérica (facilitación de contratos temporales o del despido) reducen la seguridad del puesto de trabajo. De su lado, la seguridad de ingresos estará mejor preservada adoptando medidas en el ámbito de la flexibilidad interna, y no en el de la flexibilidad externa. En todo caso, las matrices elaboradas por la doctrina con la finalidad de enjuiciar cuándo y hasta qué límites una forma de flexibilidad puede contribuir a la seguridad o a la inversa¹⁴ no ofrecen criterios para discernir cuál de esas medidas puede valorarse como una vía de flexiseguridad decente, cuestión esta que, como se ha razonado con acierto, es, en su esencia, el resultado de un debate político entre el Gobierno y los actores económicos y sociales¹⁵.

13 Se sigue la clasificación propuesta por Wilthagen/Tros (2004:170).

14 Muy probablemente, la más conocida es la propuesta por Wilthagen/Tros (2004:171).

15 Cfr. Jaspers (2009:95).

2. El debate de la flexiseguridad en la Unión Europea

2.1 Los antecedentes próximos: la búsqueda de un equilibrio entre flexibilidad y seguridad en el marco de la Estrategia Europea de Empleo

La adopción por parte de las instituciones comunitarias de la denominada EEE constituye un punto de inflexión en relación con las políticas de empleo. Tres son los rasgos o elementos que caracterizan esa inflexión. El primero es de índole contextual, pues la EEE se define en un momento de ciclo económico alto, que arranca con timidez en 1995 y que ya se acelera y expande a partir de los años siguientes. El segundo rasgo alude a los ambiciosos objetivos que enmarcan la EEE. En la cumbre de Lisboa, el Consejo Europeo expresa su voluntad de dar un formidable impulso a la economía europea, pretendiendo convertirla, en el horizonte del año 2010, “en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social”¹⁶. El tercer rasgo que identifica a la EEE es conceptual. Hasta entonces, y en lo esencial, Europa venía no solo ni tanto entendiéndose cuanto construyéndose como un mercado; como un espacio abierto a los intercambios económicos en un marco de libertades y competencia. En Lisboa se decide dar contenido sustantivo a los fines sociales enunciados en el Tratado de Ámsterdam¹⁷ –y ya antes esbozados por el Tratado de Maastricht– mediante la integración de las políticas económicas y sociales; en otras palabras, “lo social” y “lo económico” tienden a equipararse, atribuyéndose a ambas vertientes la misma relevancia en el proceso de construcción de Europa. En tal sentido, no es casualidad que en la Agenda Social se manifieste que “el modelo social europeo, con sus sistemas desarrollados de protección social, debe apuntalar el tránsito a la economía basada en el conocimiento”, y se haga constar que la Unión ha de lograr una mayor eficacia en sus políticas sociales, especialmente en relación con “la protección de los individuos, la reducción de desigualdades y la cohesión social” o, en fin, se declare que la Unión “ha de seguir fomentando los valores de solidaridad y justicia que la caracterizan”¹⁸.

16 Cfr. punto 5º de las conclusiones del Consejo Europeo extraordinario de Lisboa (marzo de 2000): hacia la Europa de la innovación y el conocimiento.

17 Vid. arts. 2º y 3º del Tratado de Roma, consolidado.

18 Vid. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre “la Agenda de política social”, COM (2000) 379 final.

Es en este marco tan brevemente descrito en el que la EEE, a poco de iniciar su andadura en el Consejo de Luxemburgo (1997), va a dejar inmediatamente constancia de cuál ha de constituir uno de los objetivos básicos de las políticas de empleo a nivel tanto europeo como nacional: la conciliación entre flexibilidad y seguridad. Con anterioridad a ese momento, la flexibilidad no constituye, desde luego, una noción ajena al discurso comunitario; pero su logro no corre en paralelo con la seguridad. El Libro Blanco de la Comisión Europea de 1993¹⁹ ofrece un buen ejemplo de la inteligencia aislada que las instituciones comunitarias aún mantienen sobre el funcionamiento de las medidas de flexibilidad²⁰. Superadas estas iniciales omisiones, la búsqueda de un equilibrio entre flexibilidad y seguridad va a erigirse, como se ha anticipado y ahora se repite, en uno de los ejes centrales de la EEE.

Es esta una aseveración que podría ilustrarse con muy abundantes ejemplos, todos ellos demostrativos de que, desde 1997 en adelante, las medidas de flexibilidad y seguridad, sin mezclarse aún en el terreno gramatical, se perciben, en el terreno funcional, estrechamente vinculadas. En concreto, y desde que el Libro Verde sobre Cooperación para una nueva Organización del Trabajo²¹ dedicara un capítulo entero a reflexionar sobre la conveniencia de que las acciones de flexibilidad resulten compatibles con la seguridad, las apelaciones a esta conciliación han venido siendo, en efecto, una constante en la política comunitaria de empleo. Para fundamentar la afirmación, bastará con traer a colación algunos, pocos, documentos.

Por lo pronto, los nexos estrechos entre flexibilidad y seguridad se confirman mediante la simple lectura del que fuera el pilar tercero de las directrices para el empleo aprobadas entre 1997 y 2002, relativo a la adaptabilidad de las empresas. En tal sentido, en las directrices de este último año, el del 2002 –que cierra, por cierto, la primera generación de directrices de empleo–, se invita a los interlocutores sociales “a negociar y poner en práctica, en todos los niveles, acuerdos para modernizar la organización del trabajo, incluidas las fórmulas flexibles de trabajo, con el fin de lograr que las empresas sean productivas, competitivas y adaptables a los cambios industriales (así como de) alcanzar el equilibrio necesario entre flexibilidad y seguridad (...)”²². De su lado, esas mismas directrices también invitan a los Estados miembros, “cuando proceda en asociación con los interlocutores sociales o inspirándose en acuerdos negociados por los interlocutores sociales”, a examinar la posibilidad de “incorporar al Derecho nacional tipos de contratos más flexibles”, garantizando que los que

19 Libro Blanco sobre “Crecimiento, competitividad, empleo. Los retos y las orientaciones para entrar en el siglo XXI”, COM (93) 700 final. A este documento, de ordinario, se le asigna la condición de fuente inspiradora de la EEE. Vid. también, en esta misma dirección, el Libro Verde sobre “La política social”, COM (93) 551 final.

20 En la Comunicación de la Comisión, “La política social europea. Una vía a seguir”, COM (94) 333-final, hay una referencia indirecta sobre los equilibrios entre flexibilidad y seguridad, efectuada al hilo de una reflexión sobre el modelo japonés.

21 Comunicación de la Comisión, “Moderniser l’organisation du travail. Une approche positive du changement”, COM (1998) 592 final.

22 Punto 13.III.

“trabajen con arreglo a los nuevos contratos flexibles tengan una seguridad suficiente y una categoría profesional más elevada, compatibles con las necesidades de las empresas y las aspiraciones de los trabajadores”²³.

En segundo lugar, cabe evocar el Informe del Grupo de Alto Nivel sobre “*jobs, jobs, jobs*”, más conocido como informe Wim Kok²⁴. A pesar de que no se trata de un documento oficial, este informe tuvo una notable influencia, ya que las directrices de empleo para el ciclo 2005-2008 terminaron adoptando en buena parte sus premisas de forma y de fondo. El Informe Kok señala que, para poder dinamizar eficazmente el empleo y la productividad, Europa debe cumplir una serie de condiciones, la primera de las cuales consiste en aumentar la capacidad de adaptación de trabajadores y empresarios. Y para el logro de ese objetivo, se declara enfáticamente que el reto para el mercado de trabajo es “encontrar el exacto equilibrio” (*right balance*) entre flexibilidad y seguridad, tarea esta de responsabilidad de los interlocutores sociales, de manera conjunta y en colaboración con los gobiernos²⁵.

Finalmente, también ilustra esta conjunción la Recomendación del Consejo de 14 de octubre de 2004, sobre la aplicación de las políticas de empleo en los Estados miembros²⁶. En el considerando 7º, la referida recomendación ya se encarga de señalar cómo, para la mayoría de los nuevos Estados miembros, “es esencial encontrar un nuevo equilibrio entre flexibilidad y seguridad”. Pero, al margen de ello, el anexo que enumera las recomendaciones para cada país comienza destacando, con una vocación de aplicación generalizada, que el análisis contenido en el informe conjunto sobre el empleo pone de manifiesto que “todos los Estados miembros y los interlocutores sociales deberían dar prioridad inmediata”, entre otros temas, “a aumentar la adaptabilidad de los trabajadores y las empresas, entre otros medios, promoviendo la flexibilidad en combinación con la seguridad en el mercado de trabajo (...)”.

Acreditada que ha sido la estrecha vinculación existente, en el marco de la EEE, entre flexibilidad y seguridad, resulta ahora pertinente examinar el contenido que, en el terreno comunitario, tiene este par de conceptos. A estos efectos, vale la pena comenzar por destacar la complejidad de la tarea propuesta, la consistente en conciliar flexibilidad y seguridad. Así lo reconoce de manera directa y expresa la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, sobre el “balance de cinco años de aplicación de la estrategia europea de empleo”²⁷, que rotula uno de sus epígrafes²⁸ del modo siguiente: “adaptabilidad: relación compleja entre flexibilidad, seguridad y calidad del empleo”. Para el logro de la conciliación entre flexibilidad y segu-

23 Punto 14, III.

24 “Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment. Report from the High Level Group chaired by Wim Kok”, Luxemburgo, 2004.

25 “Facing the challenge...”, cit., p. 33.

26 DOCE L326 de 29-10-2004.

27 COM (2002) 416 final.

28 El 2.2.4, p. 12.

ridad no existen ni recetas milagrosas ni remedios universales. Lo que existen son acciones u orientaciones, cuya plasmación en una medida concreta, en un determinado país, viene condicionada por una constelación irreplicable de factores, externos unos e internos otros al mercado de trabajo. Los casos danés y holandés, ya mencionados, ilustran de manera ejemplar esta conclusión; muestran, en efecto, cómo medidas de flexibilidad y de seguridad no solo distintas, sino contrarias, pueden alcanzar su conciliación²⁹.

Entrando en las cuestiones de fondo, lo primero que llama la atención es la ausencia de un catálogo más o menos cerrado de medidas sobre flexibilidad y seguridad. La determinación de cuáles son, en concreto, las medidas de una u otra naturaleza que las instituciones comunitarias manejan se encuentra dispersa a lo largo y ancho de los abundantes documentos que les prestan su atención. Pero, aun siendo ello cierto, no es menos verdad que la dificultad en la identificación de unas y otras no es similar, resultando un empeño relativamente sencillo enumerar las principales acciones de flexibilidad invocadas en la EEE. Éstas son susceptibles de agruparse en dos grandes categorías: de un lado, las relativas a la organización del tiempo de trabajo (anualización de la jornada, trabajo a llamada o empleo del trabajo extraordinario) y, de otro, las alusivas a los contratos que genéricamente se engloban bajo el rótulo “tipos de contratos flexibles” (duración determinada, a tiempo parcial, trabajo marginal y trabajo autónomo)³⁰. La lectura de las recomendaciones³¹ del Consejo sobre aplicación de las directrices de empleo por los Estados miembros así lo confirma, al tiempo que evidencia el tratamiento prioritario que tiende a atribuirse a las medidas de flexibilidad frente a las de seguridad. De ahí la insistencia del Consejo en la adopción de medidas de flexibilidad tales como la adaptación del tiempo de trabajo de manera más flexible (Austria 2000), el fomento de la contratación a tiempo parcial (España 2002 y 2003), la acomodación de los contratos de trabajo a las necesidades de la organización del trabajo (Alemania 2002) o, en fin, el desarrollo de las empresas de trabajo temporal a fin de acrecer la diversidad de las modalidades de contratación (Grecia 2004).

El análisis de la profusa documentación destinada a organizar y poner en práctica la EEE no solo muestra el carácter tendencialmente preferente o privilegiado del que gozan las medidas de flexibilidad. Desde una perspectiva comparativa, ese análisis también arroja una segunda enseñanza, relativa ahora a la noción de cada uno de los conceptos que pretenden conjugarse. Mientras que el concepto de flexibilidad (y sus acciones) que maneja el discurso comunitario es el tradicional que se iría construyendo a lo largo de las décadas de los años ochenta y noventa del siglo XX, la noción de seguridad utilizada por la EEE introduce cambios de tono no menor en la comprensión tradicional.

29 Vid. *infra*, apartado I.2.

30 Vid. Laulom (2007:34).

31 Vid. Recomendación del Consejo de 14 de febrero de 2000 (DOCE L52, de 25-2-2000); Recomendación del Consejo de 19 de enero de 2001 (DOCE L22, de 24-1-2001); Recomendación del Consejo de 18 de enero de 2002 (DOCE L60, de 1-3-2002); Recomendación del Consejo de 22 de julio de 2003 (DOCE L197, de 5-8-2003) y Recomendación del Consejo de 14 de octubre de 2004 (DOCE L326, de 20-10-2004).

La dimensión tradicional y básica de la seguridad en el empleo se manifiesta, en efecto y como ya se ha tenido oportunidad de razonar, en el derecho de los trabajadores de disponer de empleos decentes, que les permitan allegar de modo constante los recursos económicos necesarios para un desarrollo personal y social. Sin embargo, el centro de gravedad de la seguridad y, por consiguiente, los instrumentos de su garantía experimentan una revisión: la permanencia del empleo ya no se predica respecto del puesto de trabajo, sino del sistema en su conjunto. De ahí que la posibilidad de disponer de un flujo de ingresos permanentes puede articularse, además de a través del empleo, mediante otras acciones, situadas extramuros del campo de la relación contractual; esto es, en el terreno de la protección social y de las políticas de empleo: prestaciones por desempleo, ayudas para períodos sabáticos de formación o ayudas para la atención de menores o de personas dependientes, por citar algunos ejemplos significativos. Desde una concepción semejante es desde la que las acciones destinadas a potenciar la empleabilidad de los trabajadores o a mejorar su adaptabilidad (políticas de educación y de formación) cobran sentido como instrumentos al servicio de la seguridad en el empleo. O por decirlo con el lenguaje comunitario: “el concepto de seguridad en el empleo debe modernizarse y ampliarse con vistas a cubrir la capacidad de los hombres y mujeres para permanecer y progresar en el mercado de trabajo”³².

En el marco de la EEE, el equilibrio entre flexibilidad y seguridad no constituye un fin en sí mismo; es, antes al contrario, un instrumento que ha de estar al servicio de dos objetivos complementarios entre sí: la creación de empleos, pero de empleos de calidad. Las políticas de empleo no pueden contentarse con favorecer el incremento de las oportunidades de empleo; también han de tender, con la misma intensidad, a garantizar la calidad del empleo. Por este lado, la calidad del empleo intentará suministrar la argamasa necesaria para la construcción de las estrategias de empleo; de la europea, pero también de las nacionales.

Inicialmente ausente de las primeras directrices de empleo, el concepto de calidad del empleo pasa a ocupar un lugar destacado a partir del año 2001 y, de seguro, en el desarrollo de las previsiones enunciadas en la Agenda Social, la cual dedicará un apartado al análisis de la “calidad del trabajo y la modernización del modelo social europeo”. En concreto, las directrices de empleo del 2003 definen la mejora de la calidad y productividad del trabajo, junto con el pleno empleo y al reforzamiento de la cohesión y la inclusión social, como objetivo genérico de la EEE³³. La calidad del empleo pasa a convertirse en un concepto pluridimensional, que se aplica tanto a las características del puesto de trabajo como, desde una perspectiva más amplia, a las del mercado de trabajo, abarcando hasta un total de diez dimensiones entre las que se encuentran, precisamente, la flexibilidad y

32 Cfr. el anexo de la Recomendación del Consejo de 14 de octubre de 2004, sobre aplicación de las políticas de empleos en los Estados miembros (DOCE L326 de 2910-2004).

33 Vid. Considerando 8º, Decisión del Consejo de 22 de julio de 2003 relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros (DOCE L197, de 5-8-2002).

seguridad³⁴. Probablemente, el carácter transversal que asume el concepto de calidad del empleo tiende a procurar que la seguridad “no se encuentre vacía de contenido”³⁵.

Antes de concluir con esta primera fase del debate europeo sobre flexiseguridad, no estará de más identificar el método privilegiado a través del cual ha de lograrse, en el decir de las instancias comunitarias, el tan invocado equilibrio entre flexibilidad y seguridad. Y dicho método no es otro que el del diálogo social entre los interlocutores sociales, expresado a través de los oportunos acuerdos. Ello no obstante, la legislación no es una vía cerrada o excluida, bien que preferiblemente debiera ejercitarse en el marco de la concertación social.

2.2 El debatido e inacabado proceso de construcción de la noción de flexiseguridad

A) Hacia una reformulación del equilibrio entre flexibilidad y seguridad: el informe Kok y su repercusión en las directrices de empleo

Hasta 2003 las políticas de flexibilidad que invocan las directrices de empleo se centran, en lo esencial, en la facilitación del uso de formas contractuales flexibles (contratos de duración determinada, trabajo a tiempo parcial y trabajo temporal), acciones éstas que resultaban coincidentes con las medidas de flexibilidad que los ordenamientos de los Estados miembros venían ya incorporando, a través de la doble vía de la legislación y de la concertación social, desde la década de los años ochenta. Esta flexibilidad había de acompañarse de “una seguridad adecuada”, sin que, no obstante, las acciones de coordinación y puesta en práctica de la EEE hubieran procedido a formular no ya el punto de equilibrio entre flexibilidad y seguridad, sino, con menor ambición, el contenido que tendería a dotar del atributo de la necesaria adecuación o suficiencia a las medidas de seguridad.

El informe Kok de 2003 va a llamar la atención sobre los efectos que produce un generalizado recurso a formas de flexibilidad “al margen” sobre la estructura del mercado de trabajo. Éste pierde su composición unitaria para pasar a segmentarse y fraccionar-

34 Las otras dimensiones son: la calidad intrínseca del trabajo, las competencias, la cualificación, la educación y el aprendizaje permanente, la igualdad entre mujeres y hombres, la salud y la seguridad en el trabajo, la integración y el acceso al mercado de trabajo, el equilibrio entre la vida profesional y la organización del trabajo, el diálogo social y la participación de los trabajadores, la diversidad y la no discriminación y el rendimiento general del trabajo. Vid. las Comunicaciones de la Comisión sobre, “Políticas sociales y empleo: un marco para invertir en calidad”, COM (2001) 313 final, y sobre “Mejora de la calidad del empleo: examen de los progresos recientes”, COM (2003) 728 final.

35 Laulom (2007:37).

se en dos grandes grupos de trabajadores, que disfrutan de sistemas de protección asimétricos: mientras las garantías de empleo y de seguridad social de unos (los *insiders*) son abundantes y consistentes, las de otros (los *outsiders*) son débiles y precarias. En un contexto como el descrito, el informe Kok, aun cuando no maneja la noción de flexiseguridad, formula algunas orientaciones que van a influir en la ulterior evolución del sentido y alcance de las políticas de empleo comunitarias. En concreto y en lo que aquí importa destacar, el reseñado informe sugiere la conveniencia de aligerar y reducir los niveles de protección de los trabajadores con contratos de duración indefinida, con vistas a rebajar la atención y el interés de los empresarios a favor de los contratos flexibles.

En línea con las pautas enunciadas en el citado informe, las directrices de empleo adoptadas a partir de la publicación del informe Kok comienzan a invitar a los Estados miembros a adoptar medidas enderezadas a disminuir la segmentación del mercado de trabajo. En tal sentido, la directriz 21 de las Directrices integradas para el crecimiento y el empleo (2005-2008)³⁶ se intitula del modo siguiente: “promover la flexibilidad combinada con la seguridad del empleo y reducir la segmentación del mercado de trabajo”. Y uno de los medios para el logro de tan ambicioso y complejo objetivo reside “en adaptar la legislación relativa al empleo y reexaminar las distintas modalidades contractuales”. Bajo una apariencia de enunciado neutro, estas alusiones a la segmentación del mercado cuestionan, al menos de manera implícita, la legislación sobre la protección del empleo³⁷. Por este lado, y en suma, el fenómeno de la dualización del mercado queda asociado a la búsqueda del equilibrio entre flexibilidad y seguridad, convirtiéndose en uno de los grandes ejes del debate comunitario sobre flexiseguridad.

Será este un eje que, sin embargo, no se encuentra al abrigo de serias objeciones. Las recomendaciones del Consejo a ciertos países, entre ellos España, de proceder simultáneamente a revisar el marco regulador de los contratos de duración indefinida a fin de hacerlos más atractivos para los empresarios y a disuadir del uso de los contratos de duración determinada a fin de combatir la segmentación³⁸, son objetivos que no terminan de compadecerse y conciliarse ni con las razones históricas de la emergencia de las formas contractuales flexibles ni con la situación legada por el recurso a esas formas. En la medida en que el uso y abuso de los contratos de duración determinada constituye la causa eficiente del debilitamiento de la protección de los trabajadores temporales, el reforzamiento de su seguridad no se logra mediante la merma de la protección de los trabajadores *insiders*, sino, y ello es bien diferente, a través de actuaciones a ellos destinadas, tanto en el campo contractual como en el terreno extracontractual (políticas de formación o de protección social)³⁹.

36 Decisión del Consejo de 12 de julio de 2005 (DOCE L205, de 6-8-2005).

37 Laulom (2007:41).

38 Vid. Recomendación del Consejo de 14 de octubre 2004, sobre aplicación de las políticas de empleo de los Estados miembros (DOCE L326, de 29-10-2004).

39 Vid. Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer (2009) y Jaspers (2009).

B) El acceso del vocablo flexiseguridad en la EEE

La entrada del vocablo flexiseguridad tendrá lugar en marzo de 2006, cuando el Consejo, de un lado, invite a los Estados miembros a adoptar un planteamiento “integrado de flexiseguridad adecuado a los entornos institucionales específicos, teniendo en cuenta la segmentación de los mercados de trabajo” y, de otro, anuncie la intención de la Comisión, en conjunción con los Estados miembros, de elaborar un conjunto de principios comunes sobre flexiseguridad.

Pero, además, de ingresar en el discurso comunitario, la flexiseguridad se va a convertir, de manera inmediata, en la noción central de la política de empleo europea, entendida como estrategia política más que como concepto normativo⁴⁰. En tal sentido, la Comisión no dudará en calificar este concepto como “uno de los métodos más prometedores” para modernizar los mercados europeos de trabajo”, cuyo objetivo consiste en proteger, en lugar de los puestos de trabajo, al trabajador, ayudándole “a hacer frente a cambios rápidos para así tener seguridad de empleo”, afirmando que las prácticas de flexiseguridad ya han demostrado un funcionamiento virtuoso en algunos Estados miembros⁴¹. Por su parte, el Consejo de Empleo y Asuntos Sociales de febrero de 2007 tampoco dudará en aseverar, con un punto de calculada exageración, que la flexiseguridad también contribuirá a “solucionar el problema de la precariedad, a reducir la segmentación del mercado de trabajo y a luchar contra el trabajo no declarado”⁴².

C) El Libro Verde sobre la “modernización del derecho del trabajo” y el concepto de flexiseguridad

En noviembre de 2006, la Comisión Europea da a conocer un Libro Verde intitulado “Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI”⁴³, cuya genérica finalidad, por formularlo con las propias palabras del documento, es ofrecer un marco de reflexión “sobre cómo modernizar el Derecho laboral para sostener el objetivo de la Estrategia de Lisboa de crecer de manera sostenible con más y mejores empleos”. El declarado objetivo se asienta sobre una doble y combinada premisa, que cumple la muy relevante función de delimitar desde un principio y sin equívocos el entorno ideológico en el que se mueve y desde el que se ha elaborado el Libro Verde. La primera premisa es la configuración del ordenamiento laboral (de los ordenamientos laborales) como un mero instrumento puesto al servicio exclusivo del buen funcionamiento del orden económico, esto es, del mercado. La consecuencia principal de

40 Cfr. Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer (2007:18).

41 Cfr. Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo de Primavera de 12 de diciembre de 2006, “Ejecución de la estrategia de Lisboa renovada para el crecimiento y el empleo. Un año de resultado”, COM (2006) 816 final, p. 14.

42 *Apud* Laulom (2007:42).

43 Bruselas, 22 de noviembre de 2006, COM (2006) 708 final.

semejante concepción es la privación al derecho del trabajo (a sus principios, a sus instituciones, a sus reglas y a sus técnicas de regulación) de una lógica propia y diferenciada de la que definen los entornos macroeconómicos; o, al menos, de una lógica mestiza, que también procura atender objetivos de carácter social. La segunda premisa que sostiene la finalidad que se confiesa perseguir con la consulta promovida por y desde el Libro Verde traduce una negativa valoración sobre la eficacia del Derecho del Trabajo al crecimiento económico y, más en general, al desarrollo dinámico y sostenido de la economía de mercado. La necesidad o, al menos, la conveniencia de “modernizar” el Derecho del Trabajo trae causa y se debe a la falta de adecuación de éste, en su vigente conformación, a las demandas económicas; a la obsolescencia o arcaísmo del denominado modelo tradicional de la relación individual de trabajo, articulado sobre un empleo permanente a tiempo completo, unas relaciones laborales regidas por una legislación laboral que ofrece una sólida red de garantías y protección y un empleador único, responsable de la observancia de las obligaciones laborales.

El razonamiento del Libro Verde hunde sus raíces en una bien conocida corriente de pensamiento económico para la que las medidas de protección al empleo, constitutivas del armazón del Derecho del Trabajo, son constricciones exógenas al mercado de trabajo, que frenan su eficaz marcha, impiden su adaptación a los cambios, obstaculizan el progreso económico, encarecen desmedidamente la propia actividad productiva y restringen la libre competencia. Desde esta concepción, que niega toda sustantividad funcional a las reglas e instituciones jurídico-laborales, reduciéndolas a la condición de instrumentos al servicio del funcionamiento de la economía, es desde la que aflora sin ambigüedad alguna el lecho ideológico del objetivo consistente en la “modernización del Derecho del Trabajo”, entendida como una condición necesaria para la transformación de los mercados de trabajo, como “un elemento clave para el éxito de la adaptabilidad de los trabajadores y de las empresas”.

La formulación de este objetivo se asienta implícitamente en algunas hipótesis sobre las que conviene reflexionar de manera crítica, aunque sea en términos breves⁴⁴. La primera hipótesis y, desde luego, la esencial, aquella que nutre y alimenta tanto el desarrollo argumental como las preguntas del propio “Libro Verde”, es la falta de adecuación de las reglas jurídicas (las legales y las convencionales) que estructuran el que se denomina, alternativamente, “modelo tradicional” de Derecho del Trabajo o “contrato de trabajo clásico” a los desafíos derivados de los formidables cambios tecnológicos, económicos, demográficos u organizativos de nuestra sociedad. Es esta falta de adecuación la que justifica la necesidad de actualización o “modernización”.

La idea que ampara esta hipótesis no puede dejar de compartirse. De entre todas las ramas del ordenamiento jurídico, la laboral es, sin duda alguna, la más expuesta a la

44 Vid, entre otros , Baylos Grau/Pérez del Rey (2006), Valdes Dal-Ré (2007), García Murcia (2007), Loy (2007) y Ramírez Martínez (2008).

acción de factores exteriores. Por consiguiente, la necesidad de adaptarse a las mudanzas de su entorno forma parte del código genético del propio Derecho del Trabajo. Pero una cosa es aceptar la exigencia de una adaptación dinámica del Derecho del Trabajo y otra bien diferente definir como obligado horizonte de las acciones de política laboral la “modernización del Derecho del Trabajo”. Con semejante formulación, el Libro Verde hace tabla rasa de la historia más reciente –la de los últimos treinta años– del Derecho del Trabajo en Europa; al menos, en los ordenamientos laborales de los Estados de la UE-15.

Cualquier observador social medianamente avezado sabe que ha sido ésta una historia jalonada por una ininterrumpida sucesión de reformas legislativas que, en líneas generales, han tenido el efecto de instalar ese “modelo tradicional” en un estadio próximo a la arqueología jurídico-laboral. Al margen de la diversidad de las concretas modificaciones introducidas en aquél modelo tradicional y con independencia de los ritmos y de la intensidad de las modificaciones mismas, la práctica totalidad de los ordenamientos europeos han venido acomodando, ya desde hace bastantes años, sus instituciones y estructuras jurídico-laborales a los desafíos que imponen aquellos cambios; o por decirlo con el recurso al lenguaje del Libro Verde, han venido modernizando el Derecho del Trabajo. Para corroborar esta conclusión de manera irrefutable, bastan rudimentarios empirismos; basta, en efecto, rememorar los ya inabarcables catálogos de leyes aprobadas y de acuerdos sociales y convenios colectivos negociados en el curso del último cuarto de siglo con la expresa finalidad de facilitar la organización del trabajo a los cambiantes requerimientos del mercado. Siendo todo ello así, como es, el propósito general del Libro Verde, el relativo a la “modernización del Derecho del Trabajo”, no hace justicia a la realidad de los derechos europeos del trabajo; muy al contrario, pretende reescribir su historia, ofreciendo una lectura torcida y retorcida de la misma.

Los anteriores desajustes trascienden del entorno fáctico que dibuja el Libro Verde, incidiendo en el escenario ideológico que ha informado la elaboración tanto de su parte argumentativa como de sus preguntas. Como ya se ha hecho notar, el propósito que anima el documento no puede dejar de compartirse. Es éste un juicio que también puede extenderse a la gran opción de política de derecho que, en el decir del Libro Verde, debería inspirar las medidas adaptativas del Derecho del Trabajo: la simultánea procura de flexibilidad y seguridad en el empleo. La argumentación que acompaña y en buena medida sostiene esa gran opción no se encuentra, sin embargo, al abrigo de algunas serias objeciones críticas. En tal sentido, y por ejemplo, resulta discutible la notable relevancia atribuida a la norma laboral (a la legislación laboral) para lograr un crecimiento económico duradero y generador de empleos, tesis esta, por otra parte, que entra en contradicción con la función que se asigna a dicha legislación, reducida a la condición de mera *ancilla* de la economía y, por lo mismo, instalada en el furgón de cola de las reglas (o de las no reglas) que han de regir los mercados. E incluso más discutible es, desde una perspectiva metodológica, la decisión de encarar la compleja

problemática de la “flexiseguridad” o “flexiguridad” desde visiones que incurren, por su carácter groseramente unitario, en un doble error: la simplificación y la parcialidad. La sesgada concepción con la que se trata un tema de tanta complejidad como el apuntado se evidencia en el dato de que el Libro Verde no ha logrado resistirse a la seducción del modelo danés de *flexicurity* (propuesta 5), presentándolo no tanto como ejemplo de buena práctica, cuanto como sistema listo para su obligada exportación a terceros países. Pero, en todo caso, la primera y acaso la principal objeción afecta a las relaciones entre los términos que forman el par flexibilidad/seguridad.

Como ya se ha tenido oportunidad de razonar, la flexibilidad no se limita a las facilidades de que disponen los empresarios para contratar y, sobre todo, y como simplifica el Libro Verde, para despedir; comprende, antes al contrario, otras muchas manifestaciones. No obstante ello, lo cierto es que, como el propio Libro Verde reconoce, un relevante número de reformas llevadas a cabo por los diversos países europeos en las décadas de los ochenta y noventa concentró las medidas de flexibilidad en la vertiente externa o “numérica”. Estas decisiones produjeron, al menos, tres relevantes consecuencias, combinadas entre sí, que aún perviven, en buena medida, en los mercados de trabajo y en los ordenamientos de numerosos Estados miembros de la Unión Europea. Las acciones de flexibilidad en el “margen”, de un lado, segmentaron el mercado de trabajo; de otro, redujeron drásticamente la protección en el empleo para determinados colectivos de trabajadores (los excluidos) y, finalmente, contribuyeron a “banalizar” la tarea misma de gestión de los recursos humanos en una economía globalizada, tarea esta reducida, en buena parte, al diseño de confortables operaciones de celebración y extinción de contratos atípicos.

En un contexto como el sumariamente descrito, dominado por una inequitativa distribución de la flexibilidad y de la seguridad, el propósito de la “modernización” del Derecho del Trabajo no puede centrarse en medidas destinadas a “‘incrementar la flexibilidad’ de los contratos de duración indeterminada y determinada” (pregunta 4). A lo largo de las tres últimas décadas, poderes públicos e interlocutores sociales se han empeñado, con notable esfuerzo y rendimientos razonables, en adaptar las estructuras tradicionales del Derecho del Trabajo a los cambios de toda índole que se han ido produciendo. Enjuiciado desde el par flexibilidad/seguridad, este proceso dinámico de adaptación ha desarmado y desactivado buen número de las tradicionales garantías de empleo para un colectivo importante, cuantitativa y cualitativamente, de población laboral europea. A corto y medio plazo, la solución no pasa por profundizar aún más en ese desarme, sino –y ello es bien diferente– por adoptar medidas destinadas, de un lado, a reequilibrar la seguridad perdida y, de otro, a redistribuir la flexibilidad introducida. El objetivo primero y esencial consiste en recuperar para ese casi 40% de trabajadores europeos en situación de precariedad laboral –evaluada ésta a través de una pluralidad de parámetros, como, por ejemplo, la estabilidad en el puesto de trabajo, la cuantía salarial o el ámbito objetivo de protección social– unos niveles decentes de protección en el empleo.

El Libro Verde se estructura en torno a cuatro grandes apartados. En el primero, al tiempo de enunciarse su ya mencionada finalidad –la de abrir un debate público sobre los criterios para la modernización del Derecho del Trabajo con vistas a lograr una mejor contribución de éste a la consecución de los objetivos de la estrategia lisboeta–, se da a conocer el plan de acciones que se pretende llevar a cabo una vez concluida esa consulta. Más allá de sus concretas rotulaciones, a menudo equívocas, los apartados segundo y tercero intentan ofrecer, respectivamente, una evolución del Derecho del Trabajo en Europa y un diagnóstico sobre los resultados de esa evolución. Finalmente, el apartado cuarto es el que formula la mayor parte de las preguntas que componen el cuestionario a debate, ordenándose éstas en torno a seis grupos temáticos: transiciones profesionales, inseguridad jurídica, relaciones de trabajo triangulares, ordenación del tiempo de trabajo, movilidad de los trabajadores y, en fin, control de la aplicación de la legislación y trabajo no declarado.

A lo largo de todos estos apartados, el documento de la Comisión hace gala una y otra vez de esos atributos que informan su contenido, señaladamente la acusada simplificación de la función, fines, estructura y contenido de la legislación laboral o, tal vez y por decirlo desde otro ángulo, de los problemas del mercado de trabajo y de las medidas que han de adoptarse para su solución. La mención en el mismo pórtico del Libro Verde de la propuesta formulada en el Informe Wim Kok a los Estados miembros sobre la necesidad de evaluación y, en su caso, revisión del grado de flexibilidad previsto en los contratos clásicos respecto de los plazos de preaviso, los costes y los procedimientos de despido individual o colectivo y la definición del despido improcedente evidencia el sesgo ideológico y la parcialidad que define el marco conceptual y analítico del mercado de trabajo y del empleo. La noción y la práctica de la flexibilidad quedan agotadas en la figura del despido⁴⁵.

Con la publicación del Libro Verde, la Comisión pretendía, como ya se ha tenido ocasiones de hacer constar, la apertura de un debate público sobre la modernización del Derecho del Trabajo. Como la propia Comisión reconoció, con la apertura de ese debate no cabía esperar consensos fáciles; ni tampoco que “se sentaran las bases de un modelo de acción legislativa”⁴⁶. En todo caso, el alto número de respuestas (450) y, sobre todo, las divergencias expresadas evidenciaron la oportunidad de suscitar, a nivel comunitario, un debate como el pretendido.

No es cuestión ahora de entrar a analizar el contenido de las respuestas a la consulta propiciada por la Comisión con el Libro Verde. A los efectos que aquí importan, bastará destacar las conclusiones finales que la propia Comisión extrae del tan citado

45 Vid. Pérez Del Rey (2009).

46 Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “Resultado de la consulta pública sobre el Libro Verde de la Comisión ‘Modernizar el derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI’”, Bruselas, 24 de octubre de 2007, SEC (2007) 1373, p. 2.

debate, consistentes en la “necesidad de una mejor cooperación, más claridad o, simplemente, de más y mejores informaciones y análisis” en diversas áreas, como son: 1) la prevención y lucha contra el trabajo no declarado, especialmente en zonas transfronterizas; 2) la promoción, el desarrollo y la puesta en práctica de la capacitación y la formación continua para garantizar mayor seguridad en el empleo a lo largo de la vida; 3) la interacción entre el Derecho del Trabajo y la normativa de protección social, en apoyo de transiciones efectivas de un empleo a otro, y de sistemas sostenibles de protección social; 4) la clarificación de la naturaleza de la relación laboral, y 5) la clarificación de los derechos y las obligaciones de las partes implicadas en la cadena de subcontratación, para evitar que se impida a los trabajadores hacer un uso efectivo de sus derechos⁴⁷.

D) Los principios comunes de la flexiseguridad

A partir del Consejo Europeo de Primavera de 2006 y a lo largo de todo el año 2007, el debate comunitario sobre flexiseguridad entra en una fase de máxima aceleración. Ya se ha hecho mención al Libro Verde; pero éste no es el único documento ni probablemente el de mayor interés en relación con esa noción. Desde luego no es cuestión ahora de entrar a analizar el contenido de las numerosas declaraciones que en esta época se hacen públicas, bastando, a los efectos que aquí importan, aludir a dos en particular.

En julio de 2006, la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades de la Comisión constituye un grupo de expertos al que se encarga la tarea de revisar la literatura doctrinal elaborada sobre la noción flexiseguridad, así como las prácticas de los Estados miembros implantadas en este campo, formulando a la Comisión las recomendaciones que se estimen pertinentes sobre las condiciones y los caminos de la flexiseguridad⁴⁸. Tras la presentación de distintos estudios iniciales⁴⁹, el grupo da a conocer, en junio de 2007, su informe final en el que, y haciendo uso del expresivo giro gramatical *on path dependence: not one way to Rome*, no dudará en reconocer que, a resultas de las negociaciones y consultas habidas en los niveles nacionales, las manifestaciones de flexibilidad y seguridad adoptan distintas formas de país a país⁵⁰. En concreto, el informe identifica cuatro grandes itinerarios a través de los cuales los Estados miembros pueden mejorar la flexiseguridad, itinerarios estos que, de un lado, se corresponden con otras tantas situaciones del mercado de trabajo y, de otro, no deben entender-

47 Cfr., la Comunicación citada en nota anterior, p. 11.

48 El ponente general del Grupo fue el profesor holandés Ton Wilthagen.

49 Al menos, los dos siguientes: 1) *Flexicurity Pathways. Expert Group on Flexicurity. Interim report from the rapporteur* (Bruselas, 20-4-2007) y 2) *Flexicurity Practices*, compiled by Ton Wilthagen (Bruselas, 24-5-2007).

Vid. http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/pdf/flex_interimexpertrep_en.pdf.

50 Cfr. *Flexicurity Pathways*. Turning hurdles into stepping stones, p. 17.

se como excluyentes, ya que, en la práctica, “más de una situación puede ser considerada relevante, en mayor o menor grado, en un específico país”⁵¹.

Los desafíos que se presentan en cada uno de los cuatro itinerarios son: 1) reducir la segmentación del mercado de trabajo⁵²; 2) mejorar la adaptabilidad de las empresas y trabajadores, desarrollando y fortaleciendo la seguridad en los mercados transicionales⁵³; 3) reducir las diferencias apreciables entre los trabajadores en relación con las oportunidades y capacidades⁵⁴, y 4) mejorar las oportunidades de empleo a favor de los beneficiarios de prestaciones, regularizando el trabajo no declarado⁵⁵.

Identificados estos itinerarios, el informe enuncia en cada uno de ellos las diversas medidas que cada Estado miembro podría adoptar a fin de corregir la situación de los problemas de su mercado de trabajo, medidas que, a su vez, se agrupan en cinco ejes de actuación, destinados, respectivamente, a: garantizar modalidades contractuales flexibles y seguras, promover políticas activas del empleo, introducir de manera sistemática formas de aprendizaje permanente, revisar y reforzar la seguridad social y, en fin, desarrollar un diálogo social.

En junio de 2007, la Comisión elabora y da a conocer un nuevo documento, que probablemente constituye la reflexión más acabada y consistente sobre flexiseguridad de los publicados hasta la fecha⁵⁶ y en el que se rectifican algunas de las ideas vertidas en el Libro Verde. Tras defender la necesidad del “enfoque integrado de la flexiseguridad” con vistas a cumplir la EEE, la Comunicación ensaya el concepto de los términos que conforman esa noción. En tal sentido, por flexibilidad entiende los “avances logrados (transiciones) en el curso de la propia vida: del colegio al trabajo, de un empleo al otro, del desempleo o la inactividad al trabajo y del trabajo a la jubilación”, sin que deba limitarse a la libertad de las empresas de contratar y despedir, comprendiendo también “la progresión de los trabajadores hacia mejores empleos, la movilidad ascendente y el desarrollo óptimo del talento”. De su lado, y por seguridad, se alude no solo a la conservación del puesto, sino, además, a la empleabilidad, a la existencia de prestaciones de desempleo “adecuadas” y a las oportunidades de formación⁵⁷.

51 Cfr. Flexicurity Pathways, cit., p. 19.

52 Literal: “reduce asymmetries between non-standard and standard employment by integration non-standard contracts fully into labour law, collective agreements, social security and life long learning, and consider making employment in standar contracts more attractive to firms”.

53 Literal: “Enhance companies’ and workers’ adaptability by developing and strengthening transition security”.

54 Literal: “Address opportunity and skills gaps among workforce by embarking on a higher road towards a knowledge-oriented economy and deepening investment in skills”.

55 Literal: “Enhance employment opportunities for benefit recipients, prevent longterm dependence, regularise informal works and build up more institutional capacity for change”.

56 Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de Regiones, “Hacia los principios comunes de la flexiseguridad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y seguridad”, Bruselas, 27-6-2007, COM (2007) 359 final.

57 Cfr., “Hacia los...”, cit. p. 5.

Basándose en la experiencia y en datos obtenidos a partir de análisis, la flexiseguridad puede concebirse y aplicarse en cuatro ejes de actuación: 1) disposiciones contractuales flexibles y fiables; 2) estrategias globales de aprendizaje permanente; 3) políticas activas del mercado laboral eficaces, y 4) sistemas de seguridad social modernos. A su vez, estos ejes se desarrollan a través de cuatro itinerarios, que coinciden con los identificados por el grupo de expertos.

En todo caso, y aun cuando la Comunicación reconoce que las políticas y las medidas de flexiseguridad reflejan “situaciones nacionales muy diferentes”, también declara que todos los Estados miembros han de “afrontar el mismo reto de la modernización y la adaptación”. De ahí la conveniencia de definir unos “principios comunes de la flexiseguridad”, los cuales podrían “constituir una referencia útil para lograr unos mercados de trabajo más abiertos y con mayor capacidad de respuesta, y unos lugares de trabajo más productivos”⁵⁸.

Ocho son, en concreto, los principios comunes enunciados por la citada Comunicación. En concreto⁵⁹, las políticas de flexiseguridad: 1) han de adoptar los cuatro grandes ejes de actuación mencionados, han de mejorar cuantitativa y cualitativamente el empleo, la adaptabilidad y la cohesión social; 2) han de sustentarse en un equilibrio entre derechos y responsabilidades de empresarios, trabajadores, solicitantes de empleo y autoridades públicas; 3) han de adaptarse a la concreta situación de cada mercado de trabajo; 4) han de reducir la brecha abierta entre los que están dentro del mercado laboral y los que están fuera de él; aquellos primeros necesitan preparar las transiciones hacia otro empleo, mientras que estos otros precisan disponer de mecanismos que les permitan entrar al mercado y hacerlo hacia formas contractuales estables; 5) han de apoyar las medidas de flexibilidad interna, facilitando la movilidad, una buena organización de trabajo y la mejora continua de las capacidades; 6) han de fomentar la igualdad de género; 7) requieren un clima de confianza y diálogo entre las autoridades públicas y los interlocutores sociales; y 8) tienen repercusiones presupuestarias y deberían perseguir una distribución justa de los costes y beneficios.

Por lo demás, es la noción amplia de flexiseguridad adoptada por esta Comunicación, que parte de la atribución al contrato de duración indefinida de la condición de contrato tipo, la que ha sido finalmente asumida por el Consejo con motivo de la aprobación de los denominados principios comunes de la flexiseguridad⁶⁰. De conformidad con el contenido del principio tercero, “las medidas de flexiseguridad no deben plantearse desde la perspectiva de un modelo único de mercado de trabajo o de vida laboral, ni de una única estrategia de actuación; antes bien, deben adaptarse a las

58 Cfr. “Hacia los...”, cit. p. 10.

59 Vid. Ramírez Martínez (2008) y Jaspers (2009).

60 Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores, Hacia los principios comunes de flexiguridad. Diciembre 2007.

circunstancias específicas de cada Estado miembro”, que es el encargado de elaborar sus propias medidas y de evaluar su resultado.

La adopción por parte de las instituciones europeas de los “principios comunes de la flexiseguridad” no ha cerrado el debate sobre la materia. Por lo pronto y pocos meses después de dar a conocer dichos principios, la parte I de la Comunicación de la Comisión al Consejo de diciembre de 2007, intitulada “Informe estratégico sobre la estrategia de Lisboa renovada para el crecimiento y el empleo: lanzamiento del nuevo ciclo (2008-2010). Mantener el ritmo de cambio”⁶¹, al entrar en el análisis de los progresos alcanzados en las cuatro áreas prioritarias⁶² de la estrategia renovada, definidas por el Consejo Europeo en la primavera de 2006, incluye en el capítulo de conclusiones del área “invertir en las personas y modernizar los mercados laborales” la referencia a la conveniencia de los Estados miembros de “aplicar los principios comunes sobre flexiseguridad acordados, definiendo en sus PNR itinerarios nacionales para finales de 2008”. Por otra parte y como evidencian recientes estudios, el interés mostrado por los gobiernos de los Estados miembros de incorporar prácticas de flexiseguridad no solamente no se ha apaciguado; antes al contrario, probablemente ha experimentado una renovada atención a resultados del debate comunitario⁶³. Pero al margen de ello, las instancias comunitarias defienden la tesis de que el cumplimiento de la estrategia de Lisboa y la EEE para el 2010 requiere la puesta en práctica, con arreglo a los principios comunes enunciados, de políticas efectivas de flexiseguridad adaptadas a la actual situación de recesión económica⁶⁴.

En aquel marco, el de la EEE, y en este contexto económico, el de la crisis, las políticas de flexiseguridad ya no estarán orientadas, como en su momento pretendieron estarlo, hacia la consecución del pleno empleo, sino, con menor ambición pero mayor realismo, a asegurar las transiciones de la vida laboral, procurando dar respuestas a los ciclos económicos cambiantes. Sea como sea, esas políticas deberían buscar conciliar y hacer recíprocamente “útiles y necesarios” los objetivos económicos y sociales⁶⁵. La flexiseguridad no es, como de manera ideológica en ocasiones se presenta, un mecanismo de reducción de derechos de los trabajadores o, más en general, de reducción de costes laborales para mejorar la competitividad de las empresas. Es o debería aspirar a ser una estrategia compleja de conciliación de la seguridad en el empleo y en las rentas de las personas con un marco flexible en el mercado de trabajo y en la organización de trabajo, guiada, como objetivo final, a garantizar la decencia y dignidad en el trabajo.

61 Bruselas, 11-12-2007, COM (2007) 803 final Parte I.

62 Tales áreas son: conocimiento e innovación, liberación del potencial empresarial, inversión en las personas y modernización de los mercados laborales, energía/cambio climático.

63 Pedersini (2008).

64 Vid. Propuesta de la Comisión al Consejo de la Recomendación sobre “Implementation of the Lisbon Strategy Structural Reforms in the context of the European Economic Recovery Plan”, Bruselas COM (2009) 34/2.

65 Landa Zapirain (2009:14).

3. El estado de la flexiseguridad laboral en España

3.1 La errática acumulación de flexibilidades en el ordenamiento laboral español

La búsqueda de la flexibilidad laboral en España, condicionada por la herencia inicial de una regulación autoritaria, muy intervencionista y rígida de las relaciones laborales estructuradas durante el franquismo, ha tenido tres etapas que, como una caja de muñecas rusas, han acumulado en el sistema tres flexibilidades de distinto signo⁶⁶. En breve síntesis, estas tres etapas son las siguientes:

- 1ª etapa: tras la reforma de 1984, la flexibilidad laboral se concentra en el empleo temporal como un instrumento capaz de ajustar las plantillas y lograr un margen de adaptación a las circunstancias coyunturales. Desde entonces, y a pesar de la derogación del contrato temporal de fomento del empleo en 1994, sustituido, *de facto*, en sus funciones flexibles por los contratos para obra y eventual, la característica esencial de nuestro mercado de trabajo ha sido la utilización masiva de la contratación temporal como cauce empresarial de flexibilidad laboral. Los habituales contratos temporales no tuvieron la compensación, en forma de seguridad, de una protección social por desempleo adecuada porque, desde la reforma de 1992, se ampliaron los períodos de carencia para el acceso a la prestación contributiva, excluyendo o minorando su proyección en los trabajadores precarios.
- 2ª etapa: la reforma de 1994 apuesta, desde distintas técnicas, por la flexibilidad interna en la relación laboral con un papel esencial de la negociación colectiva y, simultáneamente, introduce cambios puntuales en el despido dirigidos a racionalizar los costes de extinción del contrato de trabajo, al admitir la paralización de los salarios de tramitación en la conciliación de los despidos improcedentes e inaugurar la vía del despido objetivo por causas empresariales. Sin embargo, la reforma deja intacta la vía de flexibilidad del empleo temporal, al mantener el amplio ámbito de los contratos de obra y eventual y abrir, de manera muy flexible, la vía de las empresas de trabajo temporal.

66 Un riguroso repaso a la acumulación de flexibilidades distintas en nuestro sistema de relaciones laborales en el informe de la comisión de expertos, AA.VV. (2005:33-113).

- 3ª etapa: la reforma de 1997, que abarata el coste del despido objetivo improcedente y, sobre todo, la reforma del año 2002, que articula un despido individual que no precisa, para su configuración jurídica como improcedente, de una resolución judicial y que se convierte, de hecho, en un despido libre, pagado con un coste cierto y desjudicializado, irán encaminadas a implantar un modelo de flexibilidad de salida con una ágil protección por desempleo conexas a un compromiso de actividad del desempleado para retornar al mercado laboral. Esta apuesta por una contratación indefinida con costes extintivos más baratos, sin embargo, no impide el mantenimiento de las estructuras del modelo de empleo precario sin apenas seguridad en el desempleo, solo matizado con los límites al encadenamiento de contratos temporales impuestos por la posterior reforma del año 2006, ni tampoco conlleva inversiones significativas en políticas activas de empleo que acompañen los compromisos de actividad de los desempleados.

Estas tres etapas, brevemente descritas en sus rasgos generales, terminarán acumulando, de manera errática y desordenada, tres flexibilidades laborales en el sistema, conforme a las categorías presentadas en la primera parte de este trabajo: la flexibilidad externa en el empleo temporal, la flexibilidad interna con negociación colectiva en la relación laboral y la flexibilidad externa con despidos individuales sin control causal pagados. Esta yuxtaposición origina un marco de relaciones laborales extraordinariamente flexible, capaz de lograr, en nuestro singular modelo productivo, altas cotas de empleo y de desempleo en escaso tiempo. Pero esta enorme flexibilidad no responde a un modelo coherente; antes al contrario, es un modelo individualizado, siendo así que el sistema se sustenta en la negociación colectiva y en la participación de los representantes de los trabajadores en la empresa, y que, adicionalmente, segmenta el mercado laboral en una marcada dualidad temporales/fijos, careciendo de opciones efectivas en una gestión flexible dirigida al mantenimiento, que no a la destrucción, del empleo. Todo ello unido, como ahora se apuntará, a un gran sacrificio de la seguridad en el empleo, dadas las escasas reformas e inversiones públicas en el sistema de protección por desempleo para hacer efectiva la empleabilidad, la débil conciliación laboral y familiar y la alta rotación laboral, por enunciar tres variables de seguridad conforme a los cánones apuntados en la primera parte del trabajo. Es, por tanto, posible definir el modelo español de relaciones laborales como erráticamente flexible sin apenas seguridad en el empleo, siendo éste un diagnóstico determinante para valorar el grado y los retos de flexiseguridad en nuestro mercado de trabajo desde los parámetros europeos.

3.2 Puntos críticos de la flexiseguridad laboral en España

La flexiseguridad laboral en España –desde los instrumentos y objetivos manejados en los textos comunitarios analizados en la primera parte del trabajo– tiene puntos críticos o débiles significativos que aconsejan la incorporación, posiblemente con una mayor

intensidad que en ningún país de nuestro entorno, de un discurso y una política de mejor combinación entre flexibilidad y seguridad en los empleos, puesto que nuestro modelo puede definirse, más bien, como “inflexible inseguro”⁶⁷. Subrayaré solo algunos de estos puntos críticos que merecen una reflexión, de cara al futuro, sobre las alternativas que ofrece la flexiseguridad laboral en España y la superación de nuestra perjudicial inflexibilidad insegura.

A) La segmentación laboral

Nuestra singular opción desde 1984, y mantenida en el tiempo con técnicas distintas, por un modelo de concentración de la flexibilidad laboral en el empleo temporal origina una evidente segmentación del mercado laboral que repele las prioridades de la flexiseguridad europea. El mercado laboral español tiene, en términos comunitarios, una enorme flexibilidad en los márgenes, a través de empleos precarios y otras formas extralaborales de prestaciones de actividad, que no logra un adecuado equilibrio entre flexibilidad y seguridad. La dualidad del mercado de trabajo, dado que en 25 años las tasas de empleo temporal han estado entre un 30% y un 35% de la población activa, divide a los trabajadores en precarios –con fácil extinción de sus contratos, poca calidad en el empleo y escasa protección por desempleo– y fijos, con un despido fácticamente libre pero caro, dentro de los estándares europeos, una mayor calidad en el empleo y máxima protección por desempleo. Esta desigualdad laboral, marcada a veces por factores como la cualificación profesional, la juventud de los trabajadores, el género, con un impacto especial en las mujeres, y la nacionalidad, con proyección en la inmigración, origina una segmentación laboral absolutamente incompatible con objetivos de flexiseguridad. Por tanto, resulta evidente que no existen en España “disposiciones contractuales flexibles y fiables” que eviten la segmentación laboral entre trabajadores precarios y fijos, tal como recomiendan las directrices europeas de flexiseguridad⁶⁸.

B) La deficiente empleabilidad

La reforma laboral del año 2002 incorporó un compromiso de actividad en la prestación del desempleo, regulado en los arts. 207.c) y 231.1.h) y 2 LGSS, dirigido a fomentar la formación y más efectiva recolocación en el mercado laboral. La estructura del compromiso de actividad responde, en un principio, a un marco de flexiseguridad centrado en la búsqueda de empleo. El desempleado firma un contrato de

67 Se adopta la gráfica expresión “inflexibilidad insegura (*inflex-insecure*)” de Rodríguez-Piñero (2007:9), refiriéndose a la situación española.

68 Con idéntico diagnóstico, desde los parámetros europeos de flexiseguridad, Goerlich Pesse (2008:38-9 y 42-6) y González Sánchez/Del Valle, (2007:254-5). Es una conclusión indiscutible a la luz de los datos de empleo. El informe de la comisión de expertos “Más y mejor empleo en un nuevo escenario socioeconómico”, cit, así lo corrobora, pp. 15-31 y 181 y ss.

formación y aceptación de ofertas laborales, sujeto al riesgo de la pérdida de la prestación, con la contrapartida de obligaciones formativas y de intermediación laboral eficiente de los servicios públicos de empleo. Sin embargo, la aplicación de la medida muestra que la contractualización de la prestación del desempleo ha desequilibrado las obligaciones de ambas partes porque el desempleado asume, con riesgo de pérdida paulatina de la prestación social, compromisos de formación y aceptación de ofertas laborales, mientras que el servicio público de empleo apenas se implica en las estrategias de un *iter* formativo y en la ayuda efectiva a buscar otro empleo⁶⁹. El índice de empleabilidad de los servicios públicos de empleo es ínfimo, aun con compromisos de actividad, de tal manera que la finalidad originaria de la ley queda frustrada. Además, la escasa coordinación entre las políticas activas de empleo, gestionadas por las comunidades autónomas, y las políticas pasivas, gestionadas por el Estado, crean unas condiciones que hacen materialmente imposible la eficiencia en los objetivos de flexiseguridad, con el problema añadido de las disputas competenciales en la formación laboral⁷⁰. Como indican los textos europeos, la práctica muestra que no existen “estrategias globales de formación permanente para garantizar la adaptabilidad y empleabilidad” ni “políticas activas que faciliten las transiciones del desempleo a nuevos empleos”, cumpliendo esencialmente la prestación por desempleo un objetivo de cobertura social ante la falta de renta salarial derivada del paro.

C) La escasa flexibilidad negociada interna

La reforma laboral de 1994 impulsó notablemente la flexibilidad interna en las relaciones laborales, facilitando la adaptabilidad y la movilidad propia de un modelo flexiseguro. Sin embargo, las reglas flexibles de gestión del empleo no han sido debidamente implementadas por la negociación colectiva ni por la práctica empresarial de los recursos humanos, en ocasiones por la ausencia de los interlocutores sindicales necesarios para adoptar este tipo de medidas. La errática acumulación de flexibilidades a la que antes hacía referencia ha desactivado parte de las virtudes de un modelo flexible negociado, porque el empleo precario se adapta a las coyunturas mediante fáciles extinciones y el despido individual sin control causal, libre pagado, facilita la destrucción de empleo aun con un coste indemnizatorio alto. La flexibilidad interna en la empresa y la negociación colectiva dinámica han quedado atrapadas entre opciones contradictorias que encaminan la adaptabilidad hacia la destrucción de un empleo segmentado, con bajos y altos costes extintivos. Aun teniendo estructuras modernas de flexibilidad interna negociada, el mercado laboral español refleja una escasa eficacia de la tan recomendada en Europa “movilidad laboral” y “flexibilidad” para poder combinarla con la “seguridad” en el empleo⁷¹.

69 Tal como fue anticipado por Valdés Dal-Ré (2002:19-20). Un diagnóstico actual de esta desequilibrada e ineficiente contractualización del desempleo en Escudero Rodríguez, (2007:67-8).

70 Subraya este problema esencial Valdés Dal-Ré (2009).

71 Este diagnóstico aparece en el informe de la comisión de expertos “Más y mejor empleo en una nueva situación socioeconómica”, cit, p. 83-9.

D) La mal resuelta conciliación laboral y familiar

Uno de los problemas estructurales de nuestro mercado de trabajo es la deficiente conciliación laboral y familiar, debido, entre múltiples causas, a las reglas laborales, a la negociación colectiva, a las políticas sociales o a nuestros singulares horarios dentro de los parámetros europeos. La tardía incorporación de la mujer al mercado de trabajo no ha ido acompañada de transformaciones profundas en la conciliación laboral y familiar. El empleo precario, concentrado a veces en sectores feminizados, ha impedido activar los derechos laborales de conciliación, mientras que, en empleos estables, se ha optado más por una dinámica centrada en la reducción de jornada y los permisos retribuidos, con el precio de un gran absentismo laboral, que por una buena adaptación de los horarios a las necesidades personales. Tampoco la corresponsabilidad de género en este ámbito parece ser efectiva y, pese a las buenas direcciones de la Leyes, 3/2007, de Igualdad, y 39/2006, de Dependencia, queda un largo recorrido para lograr un buen parámetro de conciliación laboral y familiar. La flexiseguridad europea parte de una buena “conciliación laboral y familiar” que no ha terminado de desarrollarse en nuestro país y que impide un adecuado equilibrio entre flexibilidad y seguridad.

E) La inflexibilidad insegura española

Conforme a los parámetros europeos analizados en la primera parte de este estudio, el diagnóstico de estos puntos críticos podría presentar a España como un país con escasa flexiseguridad laboral y, por tanto, más necesitado que otros países de la Unión Europea de reformas encaminadas a lograr una mejor combinación entre flexibilidad y seguridad en el empleo⁷². La que podríamos considerar “inflexibilidad insegura” española debería ser reformada y sustituida por una “flexibilidad segura”, dentro de los márgenes de nuestras reglas, instituciones, actores y tradición jurídica.

Esta conclusión, aun siendo útil y certera, debe ser enriquecida con dos matices. En primer lugar, como ha sido apuntado, las reformas laborales y sociales en España ya han incorporado formalmente estructuras propias de un modelo europeo de flexiseguridad (por ejemplo, contractualización del desempleo, flexibilidad interna en la empresa y los derechos y garantías de conciliación familiar), que no han tenido un desarrollo efectivo en la práctica, por lo que el problema en algunos de estos puntos críticos está en el pobre desarrollo de medidas, ya adoptadas, pero poco integradas dentro del sistema o sin el acompañamiento de la inversión pública necesaria.

En segundo término, si se entiende la flexiseguridad, en sentido restringido, como una redistribución de costes entre lo privado, la empresa, y lo público, el modelo español

72 Como subraya Rodríguez-Piñero (2007:15). El informe de la comisión de expertos “Más y mejor empleo en un nuevo escenario socioeconómico”, cit, insiste constantemente en este necesario reequilibrio entre flexibilidad y seguridad, pp. 15-31 y 195-203 y en conclusiones pp. 241-6.

de protección social ofrece algunos ejemplos de una efectiva flexiseguridad que ha desplazado costes empresariales hacia la seguridad social en aras de incentivar el empleo o de amortiguar los ajustes de plantilla de las empresas. Nos limitaremos a apuntar algunas técnicas de redistribución privada y pública que articulan la singular flexiseguridad española.

3.3 Técnicas de flexiseguridad en España

A) Costes empresariales y públicos

La flexiseguridad, analizada desde el punto de vista de los costes laborales, implica una redistribución entre los costes empresariales y públicos en las relaciones de trabajo, sobre la base de una sólida protección social financiada a través de cotizaciones y de otros instrumentos fiscales. La combinación de reglas flexibles laborales y de protección social pública es un presupuesto de la flexiseguridad. Como ahora vamos a analizar, España, pese a ser un modelo inflexible inseguro, ha redistribuido de manera intensa los costes empresariales y públicos en las relaciones de trabajo, pero sin apenas resultados en un adecuado equilibrio entre flexibilidad y seguridad. Como a continuación se precisa, las inversiones públicas y sociales, con las descargas de costes para las empresas, han ido dirigidas más a amortiguar y facilitar la destrucción de empleo con el aseguramiento de renta del parado que a motivar el mantenimiento de empleo, con márgenes de flexibilidad, y la transición rápida al mercado de trabajo en caso de desempleo. En España se han utilizado técnicas de flexiseguridad pero sin estrategias claras en su aplicación. Estas técnicas han supuesto un enorme gasto público y social que han facilitado la redistribución entre costes laborales, sobre todo los extintivos, como ahora se desarrolla de manera puntual.

B) Empleo temporal y desempleo

Nuestra opción por el empleo temporal como el principal cauce de flexibilidad laboral es una vía de redistribución privada y pública de costes derivados del empleo con el apoyo de la cobertura social del desempleo. Las empresas tienen contratos de trabajo flexibles de duración determinada, con fácil y barata extinción, que genera –conforme al art. 208.f) LGSS, si se cumplen los períodos de carencia de los arts. 207.b) y 210 LGSS o en el nivel asistencial del art. 215.1.2 LGSS– derecho a la prestación social o subsidio por desempleo, de tal manera que el bajo coste empresarial de la extinción contractual es compensado con la cobertura social del desempleado. La presencia expresa de un subsidio asistencial de desempleo en parados, sin nivel contributivo, con cotizaciones de tres o seis meses, conforme al art. 215.1.2 LGSS, desvía hacia esta protección a buena parte de los trabajadores temporales y es muestra consciente de la existencia de un colchón social que amortigua el empleo precario de corta

duración. De igual manera, los trabajadores temporales en continua rotación laboral de corta duración tienen, en el marco de los arts. 212.1.d y 212.2 LGSS, derecho a la suspensión de la prestación de desempleo cuando el trabajador efectúa un trabajo por cuenta ajena inferior a doce meses o por cuenta propia no inferior a veinticuatro meses, con recuperación de la prestación anterior sin perder la cotización posterior si el trabajo es por cuenta ajena⁷³. En ocasiones, este modelo ha generado conductas de aprovechamiento empresarial, como los encadenamientos de contratos temporales, interrumpidos solo en vacaciones, que desvían la retribución del descanso anual a la seguridad social. El empleo precario con relativa protección social por desempleo es, desde este punto de vista, una fórmula de flexiseguridad laboral que ha marcado todo un ciclo de crecimiento económico y de empleo.

C) Despido improcedente y desempleo

Nuestra opción por un despido improcedente en el art. 56.2 ET, tras la Ley 45/2002, con un ágil cobro de la prestación social por desempleo, en el art. 208.c) LGSS, es también una indudable vía de redistribución privada y pública de costes derivados del empleo con apoyo de la cobertura social del desempleo. Las empresas pueden despedir con extraordinaria flexibilidad, sin control de causa, sin salarios de tramitación y pagando la indemnización legal tasada; y los despedidos, con el solo documento de la carta de despido, tienen derecho a cobrar el desempleo, previo cumplimiento de los períodos de carencia o en el nivel asistencial. Desde la reforma del año 2002, la eliminación de los salarios de tramitación, coste privado, se desvía claramente hacia la prestación social por desempleo, gasto público. La flexibilidad del despido indemnizado es, a su vez, compensada con la ágil cobertura social del desempleado. El despido improcedente flexible, muy utilizado en los ajustes de plantilla de la actual crisis, es, desde este punto de vista, una técnica de flexiseguridad laboral que combina, aun con indemnizaciones estimables, flexibilidad en la extinción y seguridad del trabajador en el acceso a la protección social por desempleo, y desvía costes extintivos de las empresas hacia el gasto público social⁷⁴. El efecto perverso de esta opción de flexiseguridad es que encarece el coste del despido, al fomentar los despidos improcedentes frente a los procedentes, sobre todo en las pymes, y desincentiva, a costa del gasto social, otras técnicas extintivas y de gestión de los recursos humanos menos caras, más motivadas y mejor dirigidas al mantenimiento de los empleos⁷⁵.

La política fiscal también ha desempeñado un papel importante en el equilibrio de costes privados y públicos de los despidos. Las exenciones fiscales de las indemnizaciones legales de 20 días en despidos empresariales y 33/45 días en despidos

73 Ambas técnicas de desempleo son destacadas, respecto al empleo temporal, por González Sánchez/Del Valle (2007:261-2).

74 Vid., en este sentido, los análisis de Rodríguez-Piñero (2002:7-16), Lahera Forteza (2002:180-95) y Rodríguez Fernández (2005:43-50).

75 Para más detalle, Lahera Forteza (2009:45-52).

improcedentes han implicado un sacrificio fiscal de renta para facilitar la salida del mercado de trabajo y a la vez aumentar indirectamente la compensación económica de los despedidos. El efecto perverso de esta medida ha sido el incentivo de despidos improcedentes, con exención de 45 días, frente a la penalización de las mejoras sobre 20 días de los despidos empresariales. Fiscalmente, como sucede con la regulación del despido y del desempleo, se ha vuelto a incentivar los despidos más caros y a castigar los despidos negociados. Recientemente, el legislador ha implantado la exención de 45 días también en los despidos empresariales, logrando la neutralidad fiscal, pero con el mismo efecto de premiar los despidos más caros.

D) Subvenciones al empleo estable

La dualidad del mercado laboral ha sido compensada con una nueva técnica de redistribución de costes privados y públicos, como son las bonificaciones sociales y subvenciones conexas a contratos indefinidos con un menor coste de despido, sobre todo en las reformas de 1997 y 2006. Junto con un menor coste en algunos contratos indefinidos, el gasto público subvenciona parte de esos despidos, desplazando, para incentivar el empleo estable, costes empresariales hacia costes públicos, a cargo de la seguridad social o de los presupuestos generales. A su vez, planes puntuales y a plazo, como el más reciente de la ley 43/2006, han subvencionado las conversiones de temporales a fijos, con una gran respuesta empresarial. Las bonificaciones y subvenciones a la contratación indefinida no dejan de ser, por tanto, una particular fórmula de flexiseguridad en el empleo. El problema es que estas subvenciones han retroalimentado, con un enorme gasto público, el mal modelo de la segmentación entre fijos/precarios, aplazando reformas más profundas⁷⁶. El método de la subvención y bonificación se ha extendido, con las condiciones de los arts. 5 y 6 del Decreto-Ley 2/2009, a toda la contratación indefinida de parados y a los contratos a tiempo parcial, con el correspondiente impacto de gasto social.

De igual manera, en esta misma línea, el fomento del empleo de la mujer ha ido acompañado de fórmulas de redistribución pública y privada de costes porque se ha asumido con naturalidad la bonificación y subvención de los contratos indefinidos de mujeres por el mero hecho de serlo. El gasto público se ha desviado hacia costes privados empresariales, aun con el loable objetivo de fomentar el empleo estable de las mujeres, pero sacrificando, quizás, inversiones en políticas sociales de conciliación familiar que facilitan la relación laboral de las madres y los padres⁷⁷.

76 Una crítica contundente al sistema de subvenciones a la contratación indefinida, por ineficiente y perverso, en el informe de la comisión de expertos “Más y mejor empleo en un nuevo escenario socioeconómico”, cit., pp. 190-5. Resulta obvio que la reforma laboral pactada de 2006 no atendió esta indicación porque adoptó un programa de subvenciones a los contratos indefinidos, volviendo a aplazar la reforma estructural del dualizado mercado de trabajo.

77 Vid. un mayor desarrollo de esta cuestión en Lahera Forteza (2008:89-107).

E) Despidos por edad y protección social

La tan habitual utilización del factor edad en los expedientes de regulación de empleo y en las extinciones de contratos de trabajo vuelve a mostrar la alternativa asumida entre nosotros de desplazar claramente costes privados de despido hacia la seguridad social pública⁷⁸. Las jubilaciones forzosas pactadas en la negociación colectiva, incentivadas, salvo el breve paréntesis 2001-2004, desde la ley, son un instrumento que elimina los costes empresariales de despido, adelantando de manera obligatoria la edad de jubilación, quedando el trabajador protegido por la cobertura social de las pensiones. En mayor medida, las habituales prejubilaciones acordadas en el marco de un expediente de regulación de empleo son un instrumento que facilita los ajustes y reconversiones de plantilla con un desplazamiento, a partir de los costes de despido acordados con los sindicatos, hacia el gasto social en forma de prestaciones contributivas de desempleo, el posterior subsidio de desempleo de los prejubilados y las pensiones de jubilación, aun con el habitual acompañamiento de convenios especiales con la seguridad social. La presencia expresa de un subsidio de prejubilaciones en el art. 215.3 LGSS subraya esta opción de flexiseguridad. También las bajas incentivadas, conexas a jubilaciones anticipadas con previo desempleo, están cumpliendo una función similar. Por tanto, las extinciones de contratos de trabajo de los trabajadores de edad madura se han canalizado a través de vías de flexiseguridad, facilitando la salida del mercado laboral con la contrapartida de una buena y ágil, pero también costosa, cobertura social. Esta opción facilita las reestructuraciones empresariales, sin conflicto social, pero incentiva la salida del mercado laboral de los trabajadores de edad madura sin apenas capacidad de retorno.

F) Jubilaciones parciales con gasto social

La jubilación parcial, instaurada desde la reforma del año 2001 y regulada en el art. 166 LGSS, es un ejemplo más de combinación de costes privados y públicos en el empleo. Previo acuerdo con la empresa, el trabajador combina salario y pensión de jubilación, de manera gradual hasta la fácil extinción del contrato, sin coste empresarial, y con el acompañamiento de la cobertura social. También la jubilación parcial es un instrumento singular de flexiseguridad porque reduce posibles costes de despido hacia la jubilación sin indemnización y salarios del trabajador con la contrapartida del cobro proporcional de la pensión, aunque se exige la conexión con otro contrato de relevo. Teniendo en cuenta que la cotización del jubilado parcial se equipara a la de un trabajador a tiempo completo, el aumento de gasto social en pensiones de las jubilaciones parciales resulta evidente, y por ello se han endurecido sus condiciones tras la Ley 40/2007, que evita posibles abusos en la aplicación de esta técnica de flexiseguridad.

78 Vid. con detalle en las técnicas y criticando estas opciones, Gete Castrillo (2001:61-207).

G) Suspensiones empresariales y desempleo

La cobertura social por desempleo en las suspensiones de contratos de trabajo por causas empresariales del art. 208.2 LGSS es una vía bastante utilizada en la actual crisis, que combina flexibilidad y seguridad social. Los ajustes de plantilla se pueden derivar, sin pérdida de empleo, hacia la protección social. Esta flexiseguridad se ha intensificado recientemente con la medida, prevista en el art. 3 del Decreto-Ley 2/2009, de reponer, con condiciones y límites, el tiempo de desempleo en suspensión, si luego hay una situación de desempleo, con cargo a un mayor gasto público.

Ambas medidas, suspensiones y reducciones de jornadas colectivas, han sido incentivadas de igual manera por el art. 2 del Decreto-Ley 2/2009, mediante bonificaciones del 50% en la cuotas de seguridad social, con el compromiso de mantener el empleo posteriormente durante al menos un año.

H) Reducciones de jornada y desempleo

Los expedientes de reducción de jornada, con cobertura de desempleo del art. 208.3 LGSS, son otro ejemplo de flexiseguridad donde las horas no trabajadas se asumen por el gasto social. También el art. 3 del Decreto-Ley 2/2009 ha potenciado esta fórmula, extendiendo la reposición del tiempo de desempleo a esta medida si desemboca luego en una situación de desempleo.

Las reducciones de jornada, sin embargo, no son apoyadas ni incentivadas si se gestionan al margen de estos expedientes, siendo difícil la activación de una modificación sustancial del tiempo de trabajo por la vía del art. 41 ET cuando cualquier cambio convierte el contrato a tiempo parcial, dada la definición en el art. 12.1 ET de tiempo parcial como cualquier jornada inferior al tiempo completo, y ello exige, por mandato del art. 12.2 ET, el consentimiento expreso e individual del trabajador. Esta medida, a su vez, no tiene protección social, sin que se haya explorado en España la cobertura pública de las horas reducidas por modificación empresarial en situaciones de crisis y ajuste de plantilla. Solo mediante un expediente de regulación de empleo cabe prácticamente reducir jornada, lo que difícilmente será posible en las pymes.

3.4 La paradójica inflexibilidad insegura con flexiseguridad singular: una mala redistribución de costes empresariales y públicos

En definitiva, la flexiseguridad en España es paradójica, porque puede ser presentada como un mal modelo dentro de los parámetros europeos de combinación de flexibilidad y seguridad –como una inflexibilidad insegura–, pero ha utilizado de manera intensa y efectiva técnicas redistributivas de costes privados y públicos propias de la flexiseguridad laboral. El riesgo empresarial se ha socializado mediante distintas técnicas con cargo

al gasto público, pero sin resultados evidentes en el mantenimiento de empleos, en la calidad de los puestos de trabajo, en transiciones rápidas en el mercado laboral y en el logro de los objetivos europeos de flexiseguridad. La socialización del riesgo ha ido dirigida esencialmente a canalizar o suavizar la destrucción de empleo, lo que, junto con una escasa negociación colectiva de los ajustes de plantilla y una pobre inversión en los servicios públicos de empleo, ha dinamitado cualquier equilibrio posible entre flexibilidad laboral y seguridad en el empleo, en un modelo, paradójicamente, con un gran gasto público en las relaciones laborales.

4. Los retos de la flexiseguridad laboral en España

4.1 Acciones y riesgos

Partiendo de lo antes expuesto, el problema de la flexiseguridad de España es que, siendo un modelo inflexible e inseguro en relación con las directrices europeas, ha desarrollado técnicas de flexiseguridad, con un estimable desvío de costes privados a públicos en el empleo, que han originado un gran gasto público sin el reflejo de un mercado laboral realmente flexiseguro con poco desempleo. Por ello, el debate comunitario sobre la flexiseguridad es una gran oportunidad para revisar este modelo errático y, con los cambios pertinentes, reconducir este gasto público hacia un terreno más fértil en la creación de empleo y en la gestión flexible de los recursos humanos. A nuestro juicio, España es de los países que puede salir más beneficiado del debate europeo sobre la flexiseguridad, porque necesitamos cambios sustanciales para disminuir las altas tasas de paro y precariedad y lograr una mejor combinación de flexibilidad y seguridad, así como una más eficiente redistribución de costes privados y públicos en el mercado de trabajo.

Semejante planteamiento, sin embargo, debe alertar sobre los enormes riesgos que implica la implantación de técnicas de flexiseguridad en España si no van acompañadas de las necesarias inversiones públicas y sociales. Es cierto que este riesgo queda mitigado cuando la flexiseguridad puede ser financiada con una mejor redistribución de costes privados y públicos, abandonando políticas ineficientes y trasvasando inversiones públicas ya existentes a otras opciones más productivas y estratégicas. Pero el riesgo de desequilibrar la flexibilidad sobre la seguridad, sin lograr una auténtica flexiseguridad, existe si no se desarrollan las correspondientes inversiones públicas añadidas, aun en colaboración con el sector privado.

Las estrategias de flexiseguridad que ahora presentamos deben ser enjuiciadas desde esta doble óptica de la oportunidad y el riesgo, con la advertencia de tener que ir unidas a decididas redistribuciones e inversiones añadidas del gasto público en política laboral y social para lograr un equilibrio adecuado entre flexibilidad laboral y seguridad en el empleo. Nuestra intención es plantear grandes estrategias de flexiseguridad en España, sin descender a medidas excesivamente concretas y específicas. La propia noción europea de flexiseguridad, como ha quedado puesto de manifiesto, invita a este planteamiento, porque, desde la enorme diversidad de las tradiciones y ordenamientos laborales europeos, los textos comunitarios motivan acciones y orientaciones que necesitan de una concreción meditada de medidas concretas en cada país dentro de todos sus condiciona-

mientos internos y factores singulares. Por ello, no pretendemos con esta aportación abrir un debate sobre instrumentos, sino sobre estrategias, allanando el camino hacia un posible planteamiento de una reforma laboral en clave de flexiseguridad, que mejore sustancialmente las relaciones de trabajo en España desde parámetros europeos.

4.2 Estrategias de flexiseguridad laboral

A) Reducir la segmentación laboral

Como ha quedado constatado, la enorme segmentación laboral entre empleos estables y temporales impide cualquier equilibrio razonable entre flexibilidad y seguridad y nos aleja de las directrices europeas más evidentes de flexiseguridad. Por ello, resulta imprescindible reducir la segmentación laboral para crear un escenario favorable a la flexiseguridad. Es una condición necesaria, aunque no suficiente, porque la generalización del empleo temporal hace inviable poner en práctica las técnicas de flexiseguridad.

La reducción de la temporalidad en nuestro mercado de trabajo es un reto que debe ir acompañado de profundas transformaciones en el modelo productivo y de nuevas reglas de contratación indefinida, flexibilidad interna y despido, dentro de una reforma sistemática de las relaciones laborales. No es posible mitigar la segmentación laboral a través de una reforma aislada en el modo de contratación laboral o en el despido. Es necesario activar todo el conjunto de elementos del sistema para convertir definitivamente el empleo estable en el centro de gravedad desde donde articular políticas de flexiseguridad. En este debate ya se han avanzado diversas propuestas, tales como el contrato indefinido único, la mejora del despido por causas empresariales o la transformación de la contratación temporal, que, sin un encaje bien definido dentro del sistema, pueden reproducir la segmentación que se pretende evitar, aun tomando otras formas y cauces. El índice de rotación laboral que refleja la segmentación solo puede ser disminuido si se apuesta claramente por un empleo estable flexible y con un alto grado de gestión consultada con los representantes de los trabajadores. El planteamiento de una reforma de la contratación y el despido debe ser integrado en propósitos más ambiciosos que, realmente, fortalezcan el empleo estable, reduzcan la temporalidad y eviten la alta rotación que alimenta la segmentación entre trabajadores. El tránsito a una mayor contratación indefinida no puede reproducir las dinámicas del modelo actual, sino lograr amortiguar los riesgos de destrucción de empleo, desincentivar la rotación, fortalecer la formación y facilitar la gestión flexible del capital humano, sobre el eje de un empleo no solo aparentemente estable. Cualquier propuesta de reducción de la segmentación laboral, sea el contrato indefinido único o la reforma de las actuales reglas del despido y contratación, debe ser explorada en conexión con otras estrategias, sin que, por sí mismas, puedan ser reformas que superen la perniciosa segmentación laboral.

B) Mejorar la intermediación laboral

Como ha quedado constatado, la deficiente empleabilidad de los trabajadores nos aleja de los mínimos europeos de flexiseguridad. Por tanto, es necesario mejorar sustancialmente la intermediación laboral y lograr un mayor grado de seguridad en el empleo con transiciones más rápidas entre el desempleo y el acceso a un puesto de trabajo.

Sobre la base normativa vigente del compromiso de actividad del desempleado, regulado en los arts. 207.c), 231.1.h) y 231.2 LGSS, se debería contractualizar realmente esta prestación social con acciones y obligaciones firmes del servicio público de empleo dirigidas a formar y poner en conexión la oferta y demanda de empleo. Es evidente que esta línea exige inversiones decididas en políticas activas de empleo que faciliten las transiciones del desempleo a nuevos empleos y tengan en cuenta de manera adecuada la conexión entre formación, adaptación, oferta y demanda de trabajo en ámbitos territorialmente delimitados. Esta acción exige mejorar la coordinación entre las políticas activas de empleo y formación gestionadas por las comunidades autónomas y las políticas pasivas del desempleo asumidas por el Estado, a través del puente del compromiso de actividad de cada desempleado. Se debe valorar, en este sentido, la posibilidad de plantear una gestión única, autonómica, de ambas dimensiones del desempleo, respetando en cualquier caso la recaudación estatal de las cuotas sociales y la caja única del sistema.

La mejora de la empleabilidad debe girar sobre un servicio público de empleo con una mayor dotación económica y de recursos humanos, dirigida exclusivamente a esta finalidad. A partir de esta premisa, podría debatirse la opción complementaria de abrir espacios a la intermediación laboral privada y de articular colaboraciones efectivas entre el servicio público y dichas entidades privadas para acercar en mayor medida la oferta y la demanda de empleo.

C) Adaptar la flexibilidad negociada interna en la empresa

Como ha quedado constatado, el sistema español de relaciones laborales tiene una saturación de flexibilidad externa, sobre todo canalizada a través de la externalización laboral, los empleos precarios y los despidos individuales improcedentes, con una fácil destrucción de empleo, y un déficit notable de flexibilidad interna, a pesar de que las empresas disponen, desde la reforma de 1994, de distintas instituciones jurídicas dirigidas a facilitar la movilidad y adaptabilidad del trabajador. Este exagerado desequilibrio entre flexibilidad externa e interna impide, a su vez, un equilibrio adecuado entre flexibilidad y seguridad, sustentado en buena medida por un margen amplio de adaptabilidad de las condiciones laborales ante coyunturas difíciles. Por ello, y como orientan las directrices europeas, es necesario potenciar la flexibilidad interna en la empresa con las reformas que sean pertinentes en un nuevo intercambio con la flexibilidad externa. La estrategia de más flexibilidad interna y menos flexibilidad externa es asumible por la parte sindical y positiva en las claves que se vienen apuntando.

Esta línea de acción exige, posiblemente, transformar distintos elementos del sistema para lograr dicho objetivo, pero sin caer en el reduccionismo de asociar la flexibilidad interna con los procedimientos legales de modificación y movilidad laboral. Los procedimientos de los arts. 39 ET (movilidad funcional), 40 ET (movilidad geográfica), 41 ET (modificación de condiciones laborales), 47 ET (suspensiones colectivas), 82.3 ET (descuelgues salariales) y 12 ET (distribución y reducción del tiempo de trabajo), pueden ser revisados y mejorados en aras de una mayor seguridad jurídica y un mayor incentivo de su utilización. Pero, junto con esta política, es imprescindible la adaptación de los representantes de los trabajadores a la realidad de la empresa, creando interlocutores fiables para una gestión conjunta de estas medidas, y es necesario superar la segmentación laboral, sobre el nuevo centro de gravedad de empleos indefinidos y un menor incentivo a la flexibilidad externa. De igual manera, para facilitar la flexibilidad interna, como ahora apuntaremos, hay que mejorar y ajustar las reglas de la negociación colectiva. Adaptar la flexibilidad interna implica, por tanto, una reforma de sistema que cambie en esta dirección los procedimientos, los sujetos colectivos, la participación en la empresa, las reglas de flexibilidad externa y la propia negociación colectiva, por no mencionar la asociación de estas medidas con una mejor formación y productividad salarial. Dar prioridad a la adaptabilidad interna negociada es una opción, en clave de flexiseguridad, que exige una reforma sistemática en un nuevo intercambio entre la doble flexibilidad externa e interna en las empresas.

D) Modernizar la negociación colectiva

Los objetivos de flexiseguridad se encuadran, desde parámetros europeos, en un modelo con un gran protagonismo de la negociación colectiva. La combinación equilibrada entre flexibilidad laboral y seguridad en el empleo exige un sistema eficiente de negociación colectiva. Como sucede al analizar la flexibilidad interna, la modernización del sistema negocial exige una reforma sistemática que no solo atienda a las reglas estructurales de negociación, sino también a los sujetos que negocian, a la integración de lo negociado en el sistema de fuentes de regulación del trabajo, a la concurrencia entre diferentes instrumentos convencionales y al conjunto de reglas laborales que motiven acordar con estrategias bien definidas.

Ahora, nuestro propósito queda limitado a subrayar algunas estrategias que deberían presidir una reforma de la negociación colectiva desde el cimiento de un convenio estatutario de eficacia general y fuerza vinculante sobre los contratos individuales en su ámbito. Se debería dotar de una mayor seguridad jurídica al sistema de fuentes del art. 3 ET, integrando a todos los variados instrumentos convencionales y solucionando, con nuevas reglas, la articulación entre las normas y los convenios/acuerdos colectivos, entre éstos y los pactos individuales, y entre los propios resultados de la negociación colectiva. A su vez, sería conveniente adaptar a los sujetos negociadores a la realidad empresarial, reformulando las propias elecciones sindicales; incorporar nuevos ámbitos negociales a las reglas del Título III ET, atendiendo especialmente a

la pequeña empresa, y mejorar la legitimación negocial, sobre todo del lado empresarial. También habría que modernizar algunas reglas procedimentales del Título III ET, agilizando las negociaciones, ofreciendo alternativas de mediación ante los bloqueos y subrayando la importancia de una buena gestión conjunta de lo acordado. Finalmente, deberían ser revisadas las reglas de solución de concurrencias conflictivas entre convenios colectivos, facilitando, desde técnicas más autorreguladoras, una buena articulación y racionalización entre niveles negociales, con un papel más significativo del ámbito empresarial. Esta modernización sistemática de nuestra negociación colectiva, sin alterar sus cimientos de un convenio dominante de eficacia general y vinculante celebrado por sujetos colectivos con suficiente representatividad sindical y empresarial, facilitaría caminar en la dirección marcada por la flexiseguridad dentro de un modelo negocial y bilateral entre capital y trabajo.

E) Diversificar el empleo a tiempo parcial

Otro de los márgenes diferenciales entre el mercado laboral español y otros mercados laborales europeos de mayor flexiseguridad es la escasa presencia de trabajo a tiempo parcial. La enorme segmentación laboral entre fijos y temporales contrasta con la poca presencia de contratos a tiempo parcial, al contrario de lo que sucede en buena parte de los países europeos.

Dentro de una estrategia de flexiseguridad, habría que mejorar la regulación del trabajo a tiempo parcial e incentivar su utilización con la finalidad de diversificar el empleo estable, con un papel más intenso de esta modalidad contractual y de las jornadas reducidas como mecanismos de ajuste ante las crisis. Sería conveniente revisar el actual art. 12 ET, desbloqueando el actual conflicto de intereses entre los trabajadores, que no ven suficientemente atractivo este empleo, y las empresas, que tampoco lo ofrecen. Habría que crear un marco normativo menos complejo, con mayor seguridad jurídica y una gama más amplia de contratos a tiempo parcial que faciliten la conciliación familiar, la distribución flexible del tiempo de trabajo y los ajustes antes crisis de empleo. La reforma del trabajo a tiempo parcial debería ir acompañada de una mejora de la protección social del trabajador y de un plan de incentivos públicos a esta vía de empleo, capaz de absorber oferta y demanda laboral con buenos equilibrios entre seguridad y flexibilidad.

F) Apostar por la conciliación laboral y familiar

Como ha quedado constatado, uno de los problemas estructurales de nuestro mercado de trabajo es la deficiente conciliación laboral y familiar, que nos aparta de los parámetros europeos de la flexiseguridad. La plena incorporación de la mujer al trabajo no ha ido acompañada del necesario despliegue de la conciliación laboral y familiar, pese a las buenas intenciones de la Ley Orgánica 3/2007, de Igualdad efectiva, y la Ley 39/2006, de Dependencia.

Es imprescindible, dentro de un proyecto de flexiseguridad, apostar claramente por la conciliación laboral y familiar como una vía de inversión pública eficiente y productiva. Para ello es condición necesaria, aunque no suficiente, eliminar la segmentación laboral, que impide a los trabajadores temporales el ejercicio de este tipo de derechos, y modernizar la negociación colectiva, que no atiende suficientemente estos intereses. Los cambios propuestos, junto con el apoyo del empleo a tiempo parcial, pueden conseguir, por sí mismos, buenos resultados en esta materia. Pero es necesario un complemento añadido de inversión pública en forma de políticas sociales de familia, sobre todo en guarderías, sean públicas o privadas de empresa, con incentivos fiscales. Dentro de la redistribución entre lo público y lo privado, las opciones inversoras en esta materia son oportunas y siempre van a repercutir en un menor absentismo, una mayor implicación del trabajador y un aumento de la productividad.

De igual manera, habría que intentar racionalizar los horarios en las empresas, con una mayor adecuación a los intereses familiares, ya sea a través de la negociación colectiva, ya sea con intervenciones más directas. Hay enormes desajustes entre los horarios laborales dominantes en Europa y en España, que deben ser superados. Esta estrategia debe ser prioritaria en un cambio de sistema en clave de flexiseguridad.

G) Potenciar la formación y la productividad

La formación y la productividad son dos variables esenciales para alcanzar un equilibrio efectivo entre flexibilidad y seguridad en el mercado de trabajo. Sin embargo, los déficits de ambas cuestiones en nuestro país son evidentes, en parte como resultado final de todos los problemas que venimos diagnosticando.

Es necesario que la política laboral tenga estos dos objetivos. De un lado, para facilitar las transiciones entre empleos, que exigen una buena adaptación laboral y una formación eficiente, siendo inviable la seguridad en el empleo sin este requisito previo. De otro lado, porque la formación y la productividad otorgan significado a la antes mencionada flexibilidad interna, como alternativa más segura que la flexibilidad externa. La resistencia del sistema a la destrucción de empleo tiene que fundamentarse en una mayor formación y productividad, dentro de un modelo productivo distinto que dependa menos de trabajadores poco cualificados. Ambos objetivos deberían obligar a algunos cambios normativos, potenciando los contratos formativos y este deber empresarial dentro de la relación laboral, y a conectar en mayor medida la negociación colectiva, que es la que determina los salarios, con el ámbito de la empresa, que es donde se desenvuelve la productividad. Deberían ser revisados los sistemas de formación en los servicios públicos de empleo con las inversiones necesarias. También habría que reflexionar sobre la conveniencia de incentivar públicamente, no el contrato, como sucede ahora sin apenas evaluación, sino la productividad del trabajador contratado. La flexiseguridad exige ambas variables, porque solo así es posible canalizar una flexibilidad productiva y solo así pueden quedar garantizadas las transiciones rápidas en el mercado de trabajo.

H) Invertir en protección social

Buena parte de las políticas apuntadas exige, para su puesta en práctica, un alto grado de inversión en protección social, aun como contrapartida a un aumento de flexibilidad en las reglas laborales. La flexiseguridad pide, si realmente es una oportunidad, inversión social decidida, pero bien canalizada conforme a estrategias concretas.

La protección social por desempleo, como doble vía de sustitución salarial y recolocación del trabajador en el mercado laboral, debe ir acompañada de inversiones en los servicios públicos y en las políticas activas de empleo, sin perjuicio de poder ser complementadas con iniciativas privadas. La protección social de la familia es, a su vez, esencial para lograr una buena conciliación familiar y laboral. De igual manera, el apoyo público al empleo a tiempo parcial y la flexibilidad interna deberían aumentar la implicación de los poderes públicos en esta flexibilidad productiva. Finalmente, es incuestionable que la formación y la productividad, que sustenten un nuevo modelo laboral, exigen inversiones dirigidas a esta finalidad. El resultado de estas inversiones sería productivo y una ganancia a largo plazo, porque reducirían el desempleo, equilibrando las cuentas sociales.

I) Abandonar inversiones públicas ineficientes

Estas inversiones pueden provenir, en parte, de un trasvase de las ya existentes, con malas estrategias y poca productividad. Es necesario abandonar las actuales inversiones públicas ineficientes, que, como se ha procurado demostrar, no hacen más que retroalimentar, con gran gasto público, un modelo poco flexiseguro que destruye tanto empleo.

Por apuntar algunas medidas en este sentido, y en coherencia con lo expuesto en este estudio, creemos que hay que eliminar, o al menos revisar, las reglas de desempleo que sustentan el empleo temporal, la política fiscal en torno a los despidos, las subvenciones generalizadas por contrato indefinido, las subvenciones a todos los contratos de mujeres, los incentivos públicos a las prejubilaciones, el sobre coste de las jubilaciones parciales y el gran gasto en desempleo asociado a suspensiones temporales de empleo por causas empresariales. Como se ha expuesto con anterioridad, todo este gasto debe reconducirse, en el marco de un nuevo modelo laboral flexiseguro, a los servicios públicos de empleo, la conciliación laboral y familiar, las reducciones de jornada, el empleo estable a tiempo parcial y el incentivo a la formación y productividad en las empresas.

No es sostenible un modelo que invierte grandes cantidades de dinero público en amortiguar la destrucción de empleo o en incentivar el empleo estable, porque existe una alta tasa de temporalidad. Sí puede serlo una alternativa que invierta el mismo dinero en la seguridad en el empleo y la flexibilidad productiva de las empresas con el objetivo final de tener una tasa media europea de desempleo.

4.3 Propuestas de medidas concretas en la estrategia de flexiseguridad

Estas estrategias de flexiseguridad laboral pueden concretarse en el siguiente catálogo de medidas concretas.

1. Reducir la segmentación laboral

- Reformar los contratos temporales. Transformar los contratos de obra en un contrato exclusivo de la construcción. Eliminar el término en el contrato eventual, conectando su extinción al fin de la causa eventual. Mejorar y fortalecer la regla de conversión a fijo del encadenamiento de contratos temporales. Indemnizar por despido improcedente más gravosa en contratos temporales ilegales. Aumentar de cotizaciones sociales en contratos temporales.
- Reformar el despido por causas empresariales. Mayor seguridad jurídica, certidumbre, agilidad, facilitando los despidos por causas empresariales y dificultando los despidos improcedentes.

2. Mejorar la intermediación laboral

- Fortalecer los servicios públicos de empleo como agentes dinámicos de intermediación laboral y de formación de los trabajadores con mayores medios y financiación. Coordinar las políticas activas y pasivas de empleo sobre el compromiso de actividad del desempleado.
- Eliminar las subvenciones públicas al empleo, salvo en colectivos muy específicos, descargando la labor de gestión de subvenciones de los servicios públicos de empleo para dirigir todo ese dinero a intermediación y formación.
- Convenios de colaboración entre los servicios públicos de empleo y las agencias privadas de empleo sin ánimo de lucro y las empresas de trabajo temporal.

3. Adaptar la flexibilidad negociada interna en la empresa

- Cambiar el modelo electoral de centro de trabajo por otro de empresa, capaz de generar un tejido de negociadores en las empresas para acordar medidas de flexibilidad interna.
- Reconocer, sobre la base proporcional de los resultados electorales en las empresas correspondientes, al comité de grupo de empresas, para facilitar la negociación de flexibilidad interna a nivel de grupo.

- Eliminar las categorías profesionales y articular toda la clasificación sobre grupos profesionales de convenios colectivos o acuerdos de empresa.
- Implantar el modelo alemán de jornadas reducidas, con prestación parcial de desempleo por causas empresariales.
- Aumentar y facilitar los descuelgues de acuerdos de empresa en las condiciones laborales de salario y tiempo de trabajo de convenios sectoriales.
- Abrir vías de acuerdos colectivos de conversión de contratos a tiempo completo a contratos a tiempo parcial, con la sola exigencia europea de no hacer posible un despido procedente en caso de negativa del trabajador, pero sin negar la vinculabilidad del acuerdo.
- Regular con detalle e incentivar los planes sociales de los expedientes de regulación de empleo.
- Conectar los expedientes suspensivos de regulación de empleo con la obligatoriedad de formación de los trabajadores y orientación laboral.

4. Modernizar la negociación colectiva

- Cambiar el modelo electoral de representación de los trabajadores en la empresa para crear un mejor marco de negociación colectiva empresarial. Remitir a propuestas de flexibilidad interna.
- Adaptar el sistema de fuentes de regulación del trabajo a la realidad negocial, incorporando todos los acuerdos colectivos y la negociación colectiva de eficacia limitada.
- Agilizar las reglas de negociación, con la obligatoriedad de mediación extrajudicial ante bloqueos negociales y plazo máximo de la ultraactividad.
- Fortalecer el acuerdo en la cumbre de regulación y ordenación de la estructura de la negociación colectiva.
- Aumentar y facilitar los descuelgues de acuerdos de empresa en las condiciones laborales de salario y tiempo de trabajo de convenios sectoriales.
- Objetivar la representatividad empresarial de los negociadores.
- Incentivar públicamente las medidas acordadas en conexión con la productividad de la empresa.

5. Diversificar el empleo a tiempo parcial

- Reducir la complejidad y dar mayor seguridad jurídica a la regulación del trabajo a tiempo parcial.
- Crear un contrato de temporada que supere la actual distinción entre fijos discontinuos y fijos periódicos, reformando, a su vez, el contrato eventual.
- Articular dos modalidades de tiempo parcial: el contrato con horario cierto conexo a conciliación familiar y el contrato a llamada con los requisitos pertinentes y un preaviso mínimo.
- Habilitar a la negociación colectiva la creación de contratos sectoriales a tiempo parcial.
- Priorizar la proporcionalidad de derechos del trabajador en función de las horas trabajadas sobre el respeto a la exigencia europea e interna de no discriminación.

6. Apostar por la conciliación laboral y familiar

- Inversión pública en guarderías e incentivos fiscales a guarderías de empresas.
- Conectar el trabajo a tiempo parcial con la conciliación familiar. Remitir propuestas de trabajo a tiempo parcial.

7. Potenciar la formación y la productividad

- Fortalecer los servicios públicos de empleo como agentes de formación. Remitir propuestas de intermediación laboral.
- Incorporar la formación a los elementos esenciales del contrato de trabajo.
- Regular las becas formativas en las empresas.
- Ampliar la edad del contrato para la formación.
- Incentivos públicos a la productividad negociada en convenios y acuerdos de empresa.

8. Invertir en protección social y abandonar inversiones públicas ineficientes

- Invertir en servicios públicos de empleo y guarderías. Remitir de las propuestas correspondientes. Mantener la protección social por desempleo con rentas de inserción añadidas. Protección social por desempleo parcial en jornadas reducidas. Ayudas sociales a reducciones de jornada por cuidado de hijos.

- Derogar las subvenciones al empleo y transferir esos recursos y medios a la intermediación laboral, la formación y la protección por desempleo. Revisar la política fiscal de despidos, eximiendo solo los procedentes y no los improcedentes. Eliminar el subsidio de desempleo de prejubilación.

Bibliografía

- AA VV (2005), Más y mejor empleo en un nuevo escenario socioeconómico. Madrid, Ministerio de Trabajo.
- Baylos Grau, A.; Pérez Del Rey, J. (2006), Sobre el Libro Verde: modernizar el derecho laboral para afrontar los retos del Siglo XXI. Fundación Sindical de Estudios, Cuadernos de la Fundación, 5, 1-13.
- Breedgaard, T.; Larsen, F.; Madsen, P.K. (2005), The flexible Danish labour market: a review. CARMA, Research Paper, 1.
- Escudero Rodríguez, R. (2008), Empleo y desempleo: políticas activas y pasivas. *Teoría y Derecho*, 4, 55-72.
- García Murcia, J. (2007), El Libro Verde europeo sobre flexiseguridad. *Revista Internacional del Trabajo*, 126, 1-2, 121-37.
- Gete Castrillo, P. (2001), La edad del trabajador como factor extintivo del contrato de trabajo. Valencia, Tirant lo Blanch.
- Goerlich Peset, J.M. (2008), Flexiseguridad y estabilidad en el empleo. *Teoría y Derecho*, 4, 33-53.
- González Sánchez, J.; Del Valle, J. (2007), Contratación laboral y desempleo. Perspectivas desde la flexiseguridad. *Relaciones Laborales (RL)*, 15 y 16, 243-68.
- Jaspers, T. (2008), Flexiseguridad: ¿es la respuesta adecuada a la modernización del Derecho del Trabajo? La perspectiva holandesa. En Landa Zapirain, J.P. (Coord.), Estudios sobre la estrategia europea de la flexiseguridad: una aproximación crítica. Albacete, Bomarzo, 73-102.
- Jaspers, T. (2009), Flexisecurity: a contribution to the solution of the insiders- outsiders dilemma? En Ales, E. et al. (Eds.), *Fundamental Social Rights in Europe: Challenges and Opportunities*. Portland, Intersentia, Antwerp/Oxford/, 81-106.
- Lahera Forteza, J. (2002), Los efectos de la reforma del despido. En Valdés Dal-Ré, F.; Gete Castrillo, P. (Dirs.), *Nuevo régimen jurídico del despido y del desempleo*. Madrid Cinca, 180-95.
- Lahera Forteza, J. (2008), Fomento y mejora del empleo de la mujer. En Valdés Dal-Ré, F.; Quintanilla Navarro, B., *Igualdad de género y relaciones laborales*. Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 110-35.
- Lahera Forteza, J. (2009), Las paradojas del despido libre pagado. *RL*, 2, 45-52.

Landa Zapiraín, J.P. (2009), Introducción. En Landa Zapiraín, J.P. (Coord.), Estudios sobre la estrategia europea de la flexiseguridad: una aproximación crítica. Albacete, Bomarzo, 11-24.

Laulom, S. (2007), El enfoque comunitario de la flexiseguridad. *RL*, 15 y 16, 29-46.

Loy, G. (2007), Apuntes sobre el Libro Verde “Modernizar el derecho del trabajo para afrontar los retos del siglo XXI”. *RL*, 15 y 16, 47-70.

Madsen, P.K. (2004), The Danish model of flexicurity: experiences and lessons. *Transfer*, 4, 187-206.

Pedersini, R. (2008), Flexibility and industrial relations European. Dublín, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

Pérez Del Rey, J. (2009), La modernización del régimen de despido: el debate europeo. En Landa Zapiraín, J.P. (Coord.), Estudios sobre la estrategia europea de la flexiseguridad: una aproximación crítica Albacete. Bomarzo, 135- 58.

Ramírez Martínez, J. (2008), Libro Verde, flexiseguridad y protección de los trabajadores en situaciones transnacionales. *Teoría y Derecho*, 4, 126-42.

Rodríguez Fernández, M.L. (2005), El despido disciplinario como situación legal de desempleo. *Documentación Laboral*, 74, 43-70.

Rodríguez-Piñero, M. (2002), La nueva dimensión de la protección por desempleo. *RL*, 13, 1-11.

Rodríguez-Piñero, M. (2007), Flexiseguridad: el debate europeo en curso. En Escudero, R. (Dir.), Aportaciones al debate comunitario sobre flexiseguridad. Madrid, La Ley, 3-27.

Rodríguez-Piñero, M. (2009), Sobre el contrato de trabajo único. *RL*, 10, 1-13.

Tangian, A.S. (2003), Liberal and tradeunionist concepts of flexicurity: modelling in application to 16 European countries. *WSI, Diskussionspapier*, 131.

Valdés Dal-Ré, F. (2002), La contractualización de la protección por desempleo. En Valdés Dal-Ré, F.; Gete Castrillo, P. (Dirs.), Nuevo régimen jurídico del despido y desempleo. Madrid, Cinca, 9-20.

Valdés Dal-Ré, F. (2007), Le livre vert de la Comisión européenne, pose-t-il de bonnes questions? *Revue de Droit du Travail*, 2, 72-4.

Valdés Dal-Ré, F. (2009), Cooperación y coordinación entre los servicios públicos de empleo. *RL*, 4, 1-11.

Wilthagen, T. (1998), Flexicurity: a new Paradigm for Labour Market Policy Reform? Berlin, *WZB Discussion Paper*, FSI, 98-202.

Wilthagen, T./Rogowski, R. (2002), Legal Regulation Labour Markets. En Mosley, H.; O'Reilly, J.; Schómann, K., Labour Markets, Gender and Institutional Change. Essays in Honour of Guenther Schmid. Cheltenham, Edward Elgar 233-73

Wilthagen, T., y Tros, F. (2004), The concept of flexicurity: A new approach to regulating employment and labour markets. *Transfer*, 4, 166-86.

Documentos de trabajo publicados

- 1/2003. **Servicios de atención a la infancia en España: estimación de la oferta actual y de las necesidades ante el horizonte 2010.** María José González López.
- 2/2003. **La formación profesional en España. Principales problemas y alternativas de progreso.** Francisco de Asís de Blas Aritio y Antonio Rueda Serón.
- 3/2003. **La Responsabilidad Social Corporativa y políticas públicas.** Alberto Lafuente Félez, Víctor Viñuales Edo, Ramón Pueyo Viñuales y Jesús Llaría Aparicio.
- 4/2003. **V Conferencia Ministerial de la OMC y los países en desarrollo.** Gonzalo Fanjul Suárez.
- 5/2003. **Nuevas orientaciones de política científica y tecnológica.** Alberto Lafuente Félez.
- 6/2003. **Repensando los servicios públicos en España.** Alberto Infante Campos.
- 7/2003. **La televisión pública en la era digital.** Alejandro Perales Albert.
- 8/2003. **El Consejo Audiovisual en España.** Ángel García Castillejo.
- 9/2003. **Una propuesta alternativa para la Coordinación del Sistema Nacional de Salud español.** Javier Rey del Castillo.
- 10/2003. **Regulación para la competencia en el sector eléctrico español.** Luis Atienza Serna y Javier de Quinto Romero.
- 11/2003. **El fracaso escolar en España.** Álvaro Marchesi Ullastres.
- 12/2003. **Estructura del sistema de Seguridad Social. Convergencia entre regímenes.** José Luis Tortuero Plaza y José Antonio Panizo Robles.
- 13/2003. **The Spanish Child Gap: Rationales, Diagnoses, and Proposals for Public Intervention.** Fabrizio Bernardi.
- 13*/2003. **El déficit de natalidad en España: análisis y propuestas para la intervención pública.** Fabrizio Bernardi.
- 14/2003. **Nuevas fórmulas de gestión en las organizaciones sanitarias.** José Jesús Martín Martín.
- 15/2003. **Una propuesta de servicios comunitarios de atención a personas mayores.** Sebastián Sarasa Urdiola.
- 16/2003. **El Ministerio Fiscal. Consideraciones para su reforma.** Olga Fuentes Soriano.
- 17/2003. **Propuestas para una regulación del trabajo autónomo.** Jesús Cruz Villalón.
- 18/2003. **El Consejo General del Poder Judicial. Evaluación y propuestas.** Luis López Guerra.
- 19/2003. **Una propuesta de reforma de las prestaciones por desempleo.** Juan López Gandía.
- 20/2003. **La Transparencia Presupuestaria. Problemas y Soluciones.** Maurici Lucena Betriu.
- 21/2003. **Análisis y evaluación del gasto social en España.** Jorge Calero Martínez y Mercè Costa Cuberta.
- 22/2003. **La pérdida de talentos científicos en España.** Vicente E. Larraga Rodríguez de Vera.
- 23/2003. **La industria española y el Protocolo de Kioto.** Antonio J. Fernández Segura.
- 24/2003. **La modernización de los Presupuestos Generales del Estado.** Enrique Martínez Robles, Federico Montero Hita y Juan José Puerta Pascual.
- 25/2003. **Movilidad y transporte. Opciones políticas para la ciudad.** Carme Miralles-Guasch y Àngel Cebollada i Frontera.
- 26/2003. **La salud laboral en España: propuestas para avanzar.** Fernando G. Benavides.
- 27/2003. **El papel del científico en la sociedad moderna.** Pere Puigdomènech Rosell.
- 28/2003. **Tribunal Constitucional y Poder Judicial.** Pablo Pérez Tremps.
- 29/2003. **La Audiencia Nacional: una visión crítica.** José María Asencio Mellado.
- 30/2003. **El control político de las misiones militares en el exterior.** Javier García Fernández.
- 31/2003. **La sanidad en el nuevo modelo de financiación autonómica.** Jesús Ruiz-Huerta Carbonell y Octavio Granado Martínez.
- 32/2003. **De una escuela de mínimos a una de óptimos: la exigencia de esfuerzo igual en la Enseñanza Básica.** Julio Carabaña Morales.
- 33/2003. **La difícil integración de los jóvenes en la edad adulta.** Pau Baizán Muñoz.

- 34/2003. **Políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social en España: una valoración con EspaSim.** Magda Mercader Prats.
- 35/2003. **El sector del automóvil en la España de 2010.** José Antonio Bueno Oliveros.
- 36/2003. **Publicidad e infancia.** Purificación Llaquet, M^a Adela Moyano, María Guerrero, Cecilia de la Cueva, Ignacio de Diego.
- 37/2003. **Mujer y trabajo.** Carmen Sáez Lara.
- 38/2003. **La inmigración extracomunitaria en la agricultura española.** Emma Martín Díaz.
- 39/2003. **Telecomunicaciones I: Situación del Sector y Propuestas para un modelo estable.** José Roberto Ramírez Garrido y Juan Vega Esquerrá.
- 40/2003. **Telecomunicaciones II: Análisis económico del sector.** José Roberto Ramírez Garrido y Álvaro Escribano Sáez.
- 41/2003. **Telecomunicaciones III: Regulación e Impulso desde las Administraciones Públicas.** José Roberto Ramírez Garrido y Juan Vega Esquerrá.
- 42/2004. **La Renta Básica. Para una reforma del sistema fiscal y de protección social.** Luis Sanzo González y Rafael Pinilla Pallejà.
- 43/2004. **Nuevas formas de gestión. Las fundaciones sanitarias en Galicia.** Marciano Sánchez Bayle y Manuel Martín García.
- 44/2004. **Protección social de la dependencia en España.** Gregorio Rodríguez Cabrero.
- 45/2004. **Inmigración y políticas de integración social.** Miguel Pajares Alonso.
- 46/2004. **TV educativo-cultural en España. Bases para un cambio de modelo.** José Manuel Pérez Tornero.
- 47/2004. **Presente y futuro del sistema público de pensiones: Análisis y propuestas.** José Antonio Griñán Martínez.
- 48/2004. **Contratación temporal y costes de despido en España: lecciones para el futuro desde la perspectiva del pasado.** Juan J. Dolado y Juan F. Jimeno.
- 49/2004. **Propuestas de investigación y desarrollo tecnológico en energías renovables.** Emilio Menéndez Pérez.
- 50/2004. **Propuestas de racionalización y financiación del gasto público en medicamentos.** Jaume Puig-Junoy y Josep Llop Talaverón.
- 51/2004. **Los derechos en la globalización y el derecho a la ciudad.** Jordi Borja.
- 52/2004. **Una propuesta para un comité de Bioética de España.** Marco-Antonio Broggi Trias.
- 53/2004. **Eficacia del gasto en algunas políticas activas en el mercado laboral español.** César Alonso-Borrego, Alfonso Arellano, Juan J. Dolado y Juan F. Jimeno.
- 54/2004. **Sistema de defensa de la competencia.** Luis Berenguer Fuster.
- 55/2004. **Regulación y competencia en el sector del gas natural en España. Balance y propuestas de reforma.** Luis Atienza Serna y Javier de Quinto Romero.
- 56/2004. **Propuesta de reforma del sistema de control de concentraciones de empresas.** José M^a Jiménez Laiglesia.
- 57/2004. **Análisis y alternativas para el sector farmacéutico español a partir de la experiencia de los EE UU.** Rosa Rodríguez-Monguió y Enrique C. Seoane Vázquez.
- 58/2004. **El recurso de amparo constitucional: una propuesta de reforma.** Germán Fernández Farreres.
- 59/2004. **Políticas de apoyo a la innovación empresarial.** Xavier Torres.
- 60/2004. **La televisión local entre el limbo regulatorio y la esperanza digital.** Emili Prado.
- 61/2004. **La universidad española: soltando amarras.** Andreu Mas-Colell.
- 62/2005. **Los mecanismos de cohesión territorial en España: un análisis y algunas propuestas.** Ángel de la Fuente.
- 63/2005. **El libro y la industria editorial.** Gloria Gómez-Escalonilla.
- 64/2005. **El gobierno de los grupos de sociedades.** José Miguel Embid Irujo, Vicente Salas Fumás.
- 65(I)/2005. **La gestión de la demanda de electricidad Vol. I.** José Ignacio Pérez Arriaga, Luis Jesús Sánchez de Tembleque, Mercedes Pardo.
- 65(II)/2005. **La gestión de la demanda de electricidad Vol. II (Anexos).** José Ignacio Pérez Arriaga, Luis Jesús Sánchez de Tembleque, Mercedes Pardo.

- 66/2005. **Responsabilidad patrimonial por daño ambiental: propuestas de reforma legal.** Ángel Manuel Moreno Molina.
- 67/2005. **La regeneración de barrios desfavorecidos.** María Bruquetas Callejo, Fco. Javier Moreno Fuentes, Andrés Walliser Martínez.
- 68/2005. **El aborto en la legislación española: una reforma necesaria.** Patricia Laurenzo Copello.
- 69/2005. **El problema de los incendios forestales en España.** Fernando Estirado Gómez, Pedro Molina Vicente.
- 70/2005. **Estatuto de laicidad y Acuerdos con la Santa Sede: dos cuestiones a debate.** José M.^a Contreras Mazario, Óscar Celador Angón.
- 71/2005. **Posibilidades de regulación de la eutanasia solicitada.** Carmen Tomás-Valiente Lanuza.
- 72/2005. **Tiempo de trabajo y flexibilidad laboral.** Gregorio Tudela Cambroner, Yolanda Valdeolivas García.
- 73/2005. **Capital social y gobierno democrático.** Francisco Herreros Vázquez.
- 74/2005. **Situación actual y perspectivas de desarrollo del mundo rural en España.** Carlos Tío Saralegui.
- 75/2005. **Reformas para revitalizar el Parlamento español.** Enrique Guerrero Salom.
- 76/2005. **Rivalidad y competencia en los mercados de energía en España.** Miguel A. Lasheras.
- 77/2005. **Los partidos políticos como instrumentos de democracia.** Henar Criado Olmos.
- 78/2005. **Hacia una deslocalización textil responsable.** Isabel Kreisler.
- 79/2005. **Conciliar las responsabilidades familiares y laborales: políticas y prácticas sociales.** Juan Antonio Fernández Cordón y Constanza Tobío Soler.
- 80/2005. **La inmigración en España: características y efectos sobre la situación laboral de los trabajadores nativos.** Raquel Carrasco y Carolina Ortega.
- 81/2005. **Productividad y nuevas formas de organización del trabajo en la sociedad de la información.** Rocío Sánchez Mangas.
- 82/2006. **La propiedad intelectual en el entorno digital.** Celeste Gay Fuentes.
- 83/2006. **Desigualdad tras la educación obligatoria: nuevas evidencias.** Jorge Calero.
- 84/2006. **I+D+i: selección de experiencias con (relativo) éxito.** José Antonio Bueno Oliveros.
- 85/2006. **La incapacidad laboral en su contexto médico: problemas clínicos y de gestión.** Juan Gervas, Ángel Ruiz Téllez y Mercedes Pérez Fernández.
- 86/2006. **La universalización de la atención sanitaria. Sistema Nacional de Salud y Seguridad Social.** Francisco Sevilla.
- 87/2006. **El sistema de servicios sociales español y las necesidades derivadas de la atención a la dependencia.** Pilar Rodríguez Rodríguez.
- 88/2006. **La desalinización de agua de mar mediante el empleo de energías renovables.** Carlos de la Cruz.
- 89/2006. **Bases constitucionales de una posible política sanitaria en el Estado autonómico.** Juan José Solozábal Echavarría.
- 90/2006. **Desigualdades territoriales en el Sistema Nacional de Salud (SNS) de España.** Beatriz González López-Valcárcel y Patricia Barber Pérez.
- 91/2006. **Agencia de Evaluación: innovación social basada en la evidencia.** Rafael Pinilla Pallejà.
- 92/2006. **La Situación de la industria cinematográfica española.** José María Álvarez Monzoncillo y Javier López Villanueva.
- 93/2006. **Intervención médica y buena muerte.** Marc-Antoni Broggi Trias, Clara Llubia Maristany y Jordi Trelis Navarro.
- 94/2006. **Las prestaciones sociales y la renta familiar.** María Teresa Quílez Félez y José Luis Achurra Aparicio.
- 95/2006. **Plan integral de apoyo a la música y a la industria discográfica.** Juan C. Calvi.
- 96/2006. **Justicia de las víctimas y reconciliación en el País Vasco.** Manuel Reyes Mate.
- 97/2006. **Cuánto saben los ciudadanos de política.** Marta Fraile.
- 98/2006. **Profesión médica en la encrucijada: hacia un nuevo modelo de gobierno corporativo y de contrato social.** Albert J. Jovell y María D. Navarro.
- 99/2006. **El papel de la financiación público-privada de los servicios sanitarios.** A. Prieto Orzanco, A. Arbelo López de Letona y E. Mengual García.

- 100/2006. **La financiación sanitaria autonómica: un problema sin resolver.** Pedro Rey Biel y Javier Rey del Castillo.
- 101/2006. **Responsabilidad social empresarial en España.** Anuario 2006.
- 102/2006. **Problemas emergentes en salud laboral: retos y oportunidades.** Fernando G. Benavides y Jordi Delclòs Clanchet.
- 103/2006. **Sobre el modelo policial español y sus posibles reformas.** Javier Barcelona Llop.
- 104/2006. **Infraestructuras: más iniciativa privada y mejor sector público.** Ginés de Rus Mendoza.
- 105/2007. **El teatro en España: decadencia y criterios para su renovación.** Joaquín Vida Arredondo.
- 106/2007. **Las alternativas al petróleo como combustible para vehículos automóviles.** José Antonio Bueno Oliveros.
- 107/2007. **Movilidad del factor trabajo en la Unión Europea y coordinación de los sistemas de pensiones.** Jesús Ferreiro Aparicio y Felipe Serrano Pérez.
- 108/2007. **La reforma de la casación penal.** Jacobo López Barja de Quiroga.
- 109/2007. **El gobierno electrónico: servicios públicos y participación ciudadana.** Fernando Tricas Lamana.
- 110/2007. **Sistemas alternativos a la resolución de conflictos (ADR): la mediación en las jurisprudencias civil y penal.** José-Pascual Ortuño Muñoz y Javier Hernández García.
- 111/2007. **El sector de la salud y la atención a la dependencia.** Antonio Jiménez Lara.
- 112/2007. **Las revistas culturales y su futuro digital.** M.^a Trinidad García Leiva.
- 113/2007. **Mercado de vivienda en alquiler en España: más vivienda social y más mercado profesional.** Alejandro Inurrieta Beruete.
- 114/2007. **La gestión de la demanda de energía en los sectores de la edificación y del transporte.** José Ignacio Pérez Arriaga, Xavier García Casals, María Mendiluce Villanueva, Pedro Miras Salamanca y Luis Jesús Sánchez de Tembleque.
- 115/2007. **Aseguramiento de los riesgos profesionales y responsabilidad empresarial.** Manuel Correa Carrasco.
- 116/2007. **La inversión del minoritario: el capital silencioso.** Juan Manuel Barreiro, José Ramón Martínez, Ángeles Pellón y José Luis de la Peña.
- 117/2007. **¿Se puede dinamizar el sector servicios? Un análisis del sector y posibles vías de reforma.** Carlos Maravall Rodríguez.
- 118/2007. **Políticas de creación de empresas y su evaluación.** Roberto Velasco Barroetabeña y María Saiz Santos.
- 119/2007. **La reforma del acceso a la carrera judicial en España: algunas propuestas.** Alejandro Saiz Arnaiz.
- 120/2007. **Renta y privación en España desde una perspectiva dinámica.** Rosa Martínez López.
- 121/2007. **La inversión pública en España: algunas líneas estratégicas.** Rafael Myro Sánchez.
- 122/2007. **La prensa ante el reto en línea. Entre las limitaciones del modelo tradicional y las incógnitas de su estrategia digital.** Xosé López y Xosé Pereira.
- 123/2007. **Genéricos: medidas para el aumento de su prescripción y uso en el Sistema Nacional de Salud.** Antonio Iñesta García.
- 124/2007. **Laicidad, manifestaciones religiosas e instituciones públicas.** José M.^a Contreras Mazarío y Óscar Celador Angón.
- 125/2007. **Las cajas de ahorros: retos de futuro.** Ángel Berges Lobera y Alfonso García Mora.
- 126/2007. **El Informe PISA y los retos de la educación en España.** Olga Salido Cortés.
- 127/2007. **Propuesta de organización corporativa de la profesión médica.** Juan F. Hernández Yáñez.
- 128/2008. **Urbanismo, arquitectura y tecnología en la ciudad digital.** José Carlos Arnal Losilla.
- 129/2008. **La televisión digital terrestre en España. Por un sistema televisivo de futuro acorde con una democracia de calidad.** Enrique Bustamante Ramírez.
- 130/2008. **La distribución y dispensación de medicamentos en España.** Ricard Meneu.
- 131/2008. **Nuevos mecanismos de fraude fiscal. Algunas propuestas para un modelo de investigación.** Juan Manuel Vera Priego.
- 132/2008. **Radio digital en España: incertidumbres tecnológicas y amenazas al pluralismo.** Rosa Franquet Calvet.
- 133/2008. **Dinámica emprendedora en España.** M.^a Jesús Alonso Nuez, Carmen Galve Górriz, Vicente Salas Fumás y J. Javier Sánchez Asín.

- 134(I)/2008. **Negociación colectiva, adaptabilidad empresarial y protección de los derechos de los trabajadores vol. I.** Joaquín García Murcia y María Antonia Castro Argüelles.
- 134(II)/2008. **Negociación colectiva, adaptabilidad empresarial y protección de los derechos de los trabajadores vol. II (Anexos).** Joaquín García Murcia y María Antonia Castro Argüelles.
- 135/2008. **El sindicalismo en España.** Andrew J. Richards.
- 136/2008. **La Genómica de plantas: una oportunidad para España.** Pere Arús y Pere Puigdomènech.
- 137/2008. **Planes y fondos de pensiones: propuestas de reforma.** José Luis Monereo Pérez y Juan Antonio Fernández Bernat.
- 138/2008. **Modelos de desarrollo de centros hospitalarios: tendencias y propuestas.** Óscar Moracho del Río.
- 139/2008. **La frontera de la innovación: la hora de la empresa industrial española.** Emilio Huertas Arribas y Carmen García Olaverri.
- 140/2008. **Propuestas para mejorar la calidad de vida en las ciudades.** María Cifuentes, Rafael Córdoba, Gloria Gómez (coord.), Carlos Hernández Pezzi, Marcos Montes, Raquel Rodríguez, Álvaro Sevilla.
- 141/2008. **La evolución de la productividad en España y el capital humano.** Rafael Doménech.
- 142/2008. **Los sindicatos en España frente a los retos de la globalización y del cambio tecnológico.** Holm-Detlev Köhler.
- 143/2009. **La creación del Sistema Nacional de Dependencia: origen, desarrollo e implicaciones económicas y sociales.** Elisa Díaz, Sara Ladra y Néboa Zozaya.
- 144/2009. **Biotecnología para una química verde, respetuosa con el medio ambiente.** José Luis García López.
- 145/2009. **Reinterpretando la rendición de cuentas o accountability: diez propuestas para la mejora de la calidad democrática y la eficacia de las políticas públicas en España.** Eduard Jiménez Hernández.
- 146/2009. **Análisis económico de los efectos de la inmigración en el sistema educativo español.** Javier Salinas Jiménez y Daniel Santín González.
- 147/2009. **Seguridad, transparencia y protección de datos: el futuro de un necesario e incierto equilibrio.** José Luis Piñar Mañas.
- 148/2009. **La protección de la discapacidad en el sistema de seguridad social: propuestas de mejora.** Luis Cayo Pérez Bueno y Miguel Ángel Cabra de Luna.
- 149/2009. **El sistema de relaciones sindicales en España: un balance general del marco jurídico y del funcionamiento de la práctica sindical en el sistema social.** Manuel Carlos Palomeque López
- 150/2009. **El papel del “Derecho” en la crisis. Algunos aspectos de la regulación financiera y de las grandes empresas en su relación con la Economía.** Andrés Recalde Castells.
- 151/2009. **Formación de los comunicadores en la era digital.** Manuel Santiago de Aguilar Gutierrez y Pedro Soler Rojas.
- 152/2009. **Rescates y reestructuración bancaria: el caso español.** Santiago Fernández de Lis , Daniel Manzano Romero, Emilio Ontiveros Baeza y Francisco José Valero López.
- 153/2009. **Cláusulas sociales, libre competencia y contratación pública.** Daniel Martínez Fons.
- 154/2009. **Los efectos de los conciertos sobre la eficiencia y la equidad del sistema educativo español.** María Jesús Mancebón Torrubia y Domingo Pérez Ximénez de Embún.
- 155/2009. **Políticas de vivienda en un contexto de exceso de oferta.** Julio Rodríguez López.
- 156/2010. **El modelo de control interno del gasto público estatal. Propuestas de cambio.** Ximena Lazo Vitoria.

