



ESTRATEGIAS DE FLEXIGURIDAD: REFORMAS LABORALES EN ESPAÑA

Grado en Relaciones Laborales y Recursos Humanos
Universidad de Valladolid



CURSO 2015/2016
AUTORA: SUSANA REGUERO AGUADO
TUTOR: JUAN JOSÉ MEDIAVILLA MERINO

Estrategias de Flexiguridad: Reformas Laborales en España

En las últimas décadas hemos asistido a continuos cambios producidos en los mercados laborales europeos, fruto de la evolución de cada país individualmente y como miembro de un todo —Unión Europea— que debe seguir las mismas estrategias. Aunque cada Estado Miembro legisla de forma independiente, no puede perder de vista las líneas de actuación fijadas por Bruselas y que comprometen las medidas que finalmente son aprobadas por cada uno de ellos. El mercado laboral no es una excepción. Este trabajo supone un viaje a través del concepto de flexiguridad, nacido en el norte de Europa y que se ha ido extendiendo paulatinamente, gracias a su exitosa implantación en algunos países —como es el caso de Dinamarca, ejemplo aquí estudiado. Posteriormente se analiza el intento que desde Europa se está realizando por implantar este modelo de relaciones laborales, que no constituye una fórmula mágica a adoptar por cualquier país, sino que existe la necesidad de muchas adaptaciones a cada Estado por las peculiaridades que sus mercados de trabajo presentan. Finalmente, se verá la traslación que ha tenido esta estrategia en España estudiando las dos últimas grandes reformas laborales, que proclaman la pretendida flexiguridad en sus exposiciones de motivos, y analizando si ésta se rige por sus reglas de funcionamiento.

Palabras clave:

Flexiguridad, Dinamarca, Europa, España, reformas laborales, mercado de trabajo.

Abstract:

In recent decades we have witnessed continuous changes in European labor markets, result of the evolution of each country individually and as a member of a whole –European Union– to follow the same strategies. Although each Member State legislates independently, the action lines set by Brussels can't be forgotten and undertake measures are finally approved by each of them. The labor market is no exception. This work is a journey through the concept of flexicurity, born in northern Europe and has gradually extended, thanks to its successful implementation in some countries, such as is the case in Denmark, example studied here. Later the attempt from Europe is doing for implementing this model of labor relations, which is not a magic formula to be adopted by any country, but there is a need for many adjustments to each State by the peculiarities discussed their labor markets present. Finally, the translation that has had this strategy in Spain will be seen studying the last two great labor reforms, which proclaim the intended flexicurity in their preambles, and analyzing whether it is covered by its operating rules.

Key words:

Flexicurity, Denmark, Europe, Spain, labor reforms, labor market.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN.....	5
II. OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN	7
1. Objetivos	7
2. Justificación metodológica	7
III. ANÁLISIS DEL CONCEPTO.....	9
IV. ESTRATEGIAS DE FLEXIGURIDAD	19
1. Dinamarca	19
1.1 Antecedentes	19
1.2 La estrategia danesa de flexiguridad.....	21
1.3 El impacto de la crisis en el modelo danés.....	28
2. Estrategias Europeas	32
2.1 Libro verde: «Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI»	32
2.2 Hacia los principios comunes de flexiguridad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad	34
2.3 Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador	38
V. ESPAÑA	41
1. Primeros atisbos de flexibilidad	41
2. Reformas laborales de 2010 y 2012.....	43
2.1 Análisis de las exposiciones de motivos.....	43
2.2 Contenido de las reformas	48
2.3 Resultados de las reformas	55
VI. CONCLUSIONES.....	61
VII. REFERENCIAS	63

I. INTRODUCCIÓN.

Las relaciones laborales están formadas tradicionalmente por dos posiciones desiguales en conflicto: capital y trabajo. El capital está representado por el empresario que desea disponer de una flexibilidad que permita la adaptación de su plantilla a las condiciones reinantes en cada momento, mientras que el trabajo, la parte débil de la relación, está constituido por los trabajadores que venden su fuerza de trabajo por una recompensa económica. La evolución sufrida por estas relaciones, que condicionan enormemente la vida de las personas, ha desembocado en el intento de aplicación de un modelo que intenta satisfacer a ambas partes dotando de flexibilidad a las actuaciones que lleva a cabo la parte empresarial al mismo tiempo que se protege la parte más débil de la relación. «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 (Valdés y Lahera, 2010: 5)».

Desde hace ya unos años se viene produciendo un debate comunitario sobre la conveniencia de incentivar la introducción de medidas encaminadas al logro de estos dos objetivos conjuntamente, por lo que la flexiseguridad o flexiguridad se ha convertido es uno de los fenómenos de mayor interés en la actualidad en el ámbito de las relaciones laborales. El pretendido equilibrio entre dos términos a priori contradictorios puede conseguirse a través de una combinación armónica de ambos elementos que implica, quizá, contrarrestar los efectos más nocivos de cada uno de ellos (Hernández, 2013). Se intenta, por tanto, establecer «un marco regulador 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» (Ojedavilés y Pérez, 2014: 42).

El presente trabajo es un estudio sobre la flexiguridad que comienza en el Apartado II con los objetivos concretos, así como la justificación metodológica realizada. El Apartado III contiene un análisis del concepto, en el cual se enmarca su nacimiento, evolución y las propuestas de diferentes autores sobre lo que significa realmente flexiguridad con varias definiciones. También se descompone el concepto, desmenuzando cada uno de sus componentes hasta llegar a una combinación cruzada que elaboraron Wilthagen y Tros. El Apartado IV se centra en el estudio de las políticas de flexiguridad. El Epígrafe 1 profundiza sobre el caso de Dinamarca, comenzando con un análisis de la situación del país con anterioridad a la aplicación de las políticas de flexiguridad y los motivos que llevaron a la aplicación de estas medidas. Posteriormente se detallan las actuaciones llevadas a cabo analizando el llamado “triángulo de oro” sobre el que se fundamenta su modelo de flexiguridad. El epígrafe concluye con el impacto que ha tenido la crisis económica en su mercado laboral. El Epígrafe 2, por su parte, analiza las estrategias que ha seguido la Unión Europea en esta materia analizando varios documentos a través de los cuales se establecen los objetivos a conseguir. En primer lugar se analiza el Libro Verde «Modernizar el derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI», publicado en 2007; a continuación la Comunicación de la Comisión Europea de 2007 «Hacia los principios comunes de flexiguridad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad»; y finalmente la estrategia publicada por la Comisión Europea en 2010 «Europa 2020: una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador». El Apartado V estudia el caso de España, comenzando en el Epígrafe 1 con un recorrido por las reformas laborales aprobadas desde la entrada en vigor del Estatuto de los Trabajadores en 1981 hasta 2010 —englobadas en tres etapas—, y el análisis sobre las medidas de flexibilidad contenidas en ellas. Posteriormente el Epígrafe 2 estudia en profundidad las Reformas Laborales de 2010 y 2012, analizando sus exposiciones de motivos, el contenido de ambas reformas —parte de él—, y los resultados que ha tenido la aplicación de esas medidas en el mercado de trabajo español según los informes publicados por varios organismos. El trabajo concluye con el Apartado VI en el que se exponen las conclusiones alcanzadas tras la realización del mismo y con las Referencias consultadas.

II. OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN

1. Objetivos

El presente trabajo intenta ahondar en el concepto de flexiguridad, estudiando cómo se ha llevado a cabo el modelo en Dinamarca, primer país en poner en marcha medidas de flexiguridad que frenaran altas tasas de desempleo, y su posterior traslación a las políticas adoptadas a nivel europeo. Finalmente, se pretende analizar su introducción en la legislación española y los resultados que ha tenido. Los objetivos son los siguientes:

1. Profundizar en el concepto de flexiguridad y en cómo es definido por diversos autores.
2. Estudiar la implantación del modelo en Dinamarca, reconocido como un modelo de éxito.
3. Ver cómo se ha trasladado este modelo al resto de Europa, introduciéndose en las estrategias europeas de empleo.
4. Examinar la aplicación del modelo de flexiguridad en España a través de las reformas laborales.
5. Analizar los resultados que han tenido estas reformas, pasado un tiempo de su implantación.

2. Justificación metodológica

La consecución de estos objetivos requiere una serie de técnicas de investigación que permitan recabar información sobre el tema. De este modo, nuestra metodología se ha basado en la revisión bibliográfica, el análisis del marco legal y los datos macro del empleo, recogidos tanto en la bibliografía como en las bases de datos de ministerios o institutos estadísticos.

Por un lado se ha realizado una revisión bibliográfica, con diversos artículos y bibliografía especializada en cada uno de los epígrafes encontrando en los autores que estudian el fenómeno la fuente de nuestras referencias. Así, investigadores

Europeos que se van referenciando a lo largo del trabajo configuran el marco teórico.

En lo que se refiere al marco legal, se han analizado los reales decretos de las últimas reformas laborales españolas para ver qué elementos tienen en común con la flexiguridad tal y como se entiende en el resto de Europa. Sirve esto para observar cómo el paradigma de la flexiguridad se implanta en el mercado laboral español y de qué manera configura los términos, apuntando similitudes y diferencias con las directrices europeas y con las demás leyes laborales.

Los datos macro estadísticos de desempleo se han obtenido de fuentes primarias (bases de datos de ministerios, institutos estadísticos) y secundarias (bibliografía de autores referenciados). El análisis de estas fuentes de datos nos servirá para contrastar lo analizado en el marco teórico y observar cómo se corresponden estas recopilaciones con lo dicho por los autores.

En cuanto al análisis del discurso realizado en el Epígrafe 2.1 del Apartado V, se utilizan las Exposiciones de Motivos de las Reformas Laborales de 2010 y 2012 para analizar y comparar, acudiendo a las fuentes primarias de las propias leyes. El marco teórico se encuentra en el constructivismo, que estudia el ejercicio del poder y el proceso de generación y establecimiento de los discursos dominantes (Haworth y Manzi, 1999). Los discursos de las reformas laborales se analizan, pues, desde la perspectiva constructivista, que supone que las asunciones que los individuos son o aparentan ser producto de interacciones, actividades y procesos, y de las prácticas lingüísticas asociadas a ellos (Burr, 1995). De esta forma, el análisis del discurso añade un nivel de crítica a las definiciones tradicionales. Sin pararse en factores subjetivos u objetivos, asume que existe una coherencia entre los acuerdos sociales y los significados culturales vinculados a realidades.

En este caso, se ha basado en trabajos de deconstrucción de conceptos asimétricos como el de Martín Martín *et al.* (2014) o en la asunción de nociones como la de institución imaginaria de lo social (Alonso y Fernández Rodríguez, 2013). Lo que se pretende es desentrañar esta nueva forma de modelo laboral como una nueva categoría de poder-saber, un nuevo régimen de verdad, en palabras de Michel Foucault (1975). De este modo, se procura una desarticulación de los discursos de versión única que son fenómenos e instrumentos de poder (García-Borés, 1996).

III. ANÁLISIS DEL CONCEPTO.

Las primeras menciones a los términos de flexibilidad y seguridad usados complementariamente con respecto al mercado de trabajo se sitúan en Holanda en 1995 (Gautié, 2007; Philips y Eamets, 2007). Tres años después Ton Wilthagen elabora la primera publicación académica sobre flexiguridad *Flexicurity - A new paradigm for labour market policy reform?* En ella habla del camino a la flexiguridad, un proceso surgido de la combinación de dos conceptos previamente separados, flexibilidad y seguridad que llegan a entrelazarse a través de la formulación de políticas que surgen de los resultados de las negociaciones entre los interlocutores sociales, por una parte, y entre ellos y el gobierno, por otra (Wilthagen, 1998). En este sentido, los empresarios demandan flexibilidad y los trabajadores, en cambio, seguridad. En 1999 el economista danés P.K. Madsen elabora *Denmark: flexibility, security and labour market success*, una publicación para la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que forma parte del proyecto sobre la evaluación de la política de empleo en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), junto con Austria, Irlanda y Holanda.

De este modo, estamos ante un concepto muy discutido y analizado una vez que se populariza internacionalmente. Son muchos los estudios que se hacen de la flexiguridad desde diferentes puntos de vista e innumerables los análisis elaborados en círculos académicos, foros políticos y sociales, medios de comunicación, etc. Todos ellos parecen desembocar en la concepción de la flexiguridad como una nueva categoría política, y, por tanto, en un «concepto de poder-saber, una lente a través de la que aproximarse al mundo —concepto analítico— y desde la que actuar sobre él —estrategia política—». (Martín Martín *et al.*, 2014: 61). De esta forma, llega a convertirse en eje central de las políticas de empleo de países como Holanda y Dinamarca, sobre todo de las políticas de activación. Desde un punto de vista práctico, la flexiguridad es vista como un instrumento con el que se ponen en marcha una serie de medidas para el mercado laboral con el objetivo de reducir la distancia entre *outsiders* e *insiders*¹ a través del quebrantamiento de la rigidez que se le atribuye a la protección, reducción que se ejecuta a costa de empeorar las

¹ Los términos *insiders* y *outsiders* hacen referencia a la segmentación del mercado, formado por trabajadores relativamente protegidos ("los que están dentro": *insiders*), y los trabajadores desprotegidos ("los que están fuera": *outsiders*).

situaciones mejor protegidas (Martín Martín *et al.*, 2014). En esta línea instrumental, WIlthagen, sin embargo, propone buscar la situación más ventajosa para ambas partes de la relación laboral, definiendo inicialmente la flexiguridad como «estrategia política que intenta, sincrónicamente y de forma deliberada, reforzar la flexibilidad del mercado de trabajo, la organización del trabajo y las relaciones laborales, por un lado, así como reforzar la seguridad en el empleo además de la seguridad social, especialmente para los grupos más débiles dentro y fuera del mercado de trabajo, por otro lado.» (Jaspers, 2009: 90). La capacidad de adaptación, tanto de las empresas como de sus trabajadores, se convierte en una condición necesaria para la eficacia productiva, ya que la flexiguridad ha sido analizada también como estrategia de adaptación de nuestros modelos de empleo a las nuevas condiciones competitivas, teniendo que ser modificado el modelo existente en sociedades industriales, basado en la protección y gestión de la mano de obra, por un nuevo paradigma en el que la responsabilidad de la protección del trabajador deje de recaer en el empleador y lo haga en el Estado social y en el propio individuo. (Martín Martín *et al.*, 2014)

Tal y como afirma Molina Navarrete (2011), se ha producido un cambio en la correlación de fuerzas entre capital y trabajo a partir de los años sesenta, dando lugar una «socialización a la inversa»: si el Estado del Bienestar desplazó los recursos desde el capital al trabajo, ahora el reparto social tiene el sentido inverso, desde el trabajo —la sociedad en general— al capital, gobernándose cada vez más las relaciones laborales con una estricta lógica de los mercados financieros, es decir, libertad de decisión a los empleadores para la fijación de condiciones de trabajo, conforme a los requerimientos de los mercados, a fin de ser competitivos.

En este afán de búsqueda del equilibrio entre dos términos de naturalezas contrarias, se hace necesario precisar cada uno de ellos para poder llegar a entender qué significa su conjunción. La definición que la Comisión Europea hace de flexibilidad no se limita a que las empresas dispongan de mayor libertad para contratar o despedir, sino que hace alusión a avances logrados en el transcurrir normal de la vida de las personas. En lo que a trabajadores se refiere, tiene que ver con “una progresión hacia mejores empleos, una movilidad ascendente y un desarrollo óptimo del talento” (Comisión Europea, 2007). Por otra parte, la OCDE ve la flexibilidad como un agregado multivariado (Tangian, 2008) que incluye:

- La flexibilidad numérica externa, como la habilidad del empleador para ajustar el número de empleados a las necesidades actuales, es decir, facilidad para contratar y despedir que se manifiesta en la movilidad de trabajadores entre empleadores.
- La flexibilidad numérica interna, como la habilidad del empleador para modificar las horas laborales y su distribución sin alterar el número de empleados —trabajo a turnos, cambios por temporadas de mayor o menor demanda, turnos de fin de semana, horas extraordinarias, etc.
- La flexibilidad funcional, como la habilidad del empleador para mover a sus empleados de puesto de trabajo o departamento, modificando el contenido de su trabajo.
- La flexibilidad salarial, como habilidad del empleador de alterar los salarios de los trabajadores en función de la competitividad del mercado o de los propios trabajadores. Prefieren recompensar el trabajo individual con pagas adicionales a establecer acuerdos colectivos que remuneren al conjunto de trabajadores independientemente de su rendimiento individual.
- Flexibilidad de externalización, como la habilidad del empleador de subcontratar ciertas tareas a través de contratos comerciales con otras empresas cuyos trabajadores realizarán los trabajos externalizados. Algunas formas son el trabajo a distancia, tele-trabajo, organizaciones virtuales, etc.

La seguridad, por su parte, deja de entenderse sólo como la conservación del propio puesto de trabajo, para referirse a la seguridad en el empleo, intentando dotar a las personas de las capacidades necesarias para progresar en su vida laboral y además de ofrecer unas prestaciones adecuadas para facilitar las transiciones² (Comisión Europea, 2007), que se han convertido en inevitables en los actuales mercados de trabajo, exigiendo una continua readaptación de las personas, y que para un buen funcionamiento del mercado, la cuestión no reside

² Estas transiciones hacen referencia a la Teoría de los Mercados Transicionales de Trabajo, elaborada a mediados de los 90 por un grupo de investigadores encabezados por Günter Schmid y se trata de todos aquellos «dispositivos (instituciones, derechos sociales, y técnicas de gestión) a través de los que ordenar sistemática y negociadamente las diferentes secuencias entre posiciones temporales de actividad (“transiciones” o “pasarelas”) de las personas y grupos, experimentadas en sus distintos tiempos de vida, para favorecer que tales transiciones, impuestas o deseadas, mejoren su seguridad, sin perjudicar la competitividad de las empresas y mercados —también de trabajo—, ni deriven en puente de entrada a la exclusión social o a la precariedad» (Molina Navarrete, 2011)

en cómo evitarlas, sino en cómo promover las «buenas transiciones» —que dan oportunidades de trabajo y de renta a los trabajadores o flexibilizan la gestión de las relaciones laborales— y cómo disuadir de las «malas transiciones» —que empobrecen al trabajador y resultan ineficientes para el sistema— (Molina Navarrete, 2011). Según Serrano Pascual (2007), la seguridad pasa a ser entendida como “autoaseguramiento” conectando directamente con el paradigma de la activación implicando una empleabilidad personal, con lo cual se añaden categorías de la flexibilidad a la seguridad, haciendo que uno de los dos términos —flexibilidad— tenga más peso que el otro, es decir, que se individualizan los riesgos. Este paradigma de activación consiste en la puesta en marcha de políticas activas de oferta que se contraponen a las políticas de corte keynesiano, que se venían dando en los países occidentales, marcando la diferencia en tres factores fundamentales:

- ✓ una aproximación individualizada al problema, centrándose en modelar el comportamiento, las actitudes y la motivación de los trabajadores.
- ✓ un énfasis en los aspectos económicos del empleo, por encima de los políticos y sociales. Dejando claro nuevamente, que se ha producido un cambio en las transferencias siendo ahora del trabajo al capital, al contrario de lo que sucedía en épocas anteriores.
- ✓ un reforzamiento del sentido moral del contrato basado en criterios de reciprocidad y merecimiento.

Se observa, por tanto, un cambio del concepto de seguridad, antes definida como “protección contra el riesgo”, para transformarse en una “seguridad activa/activadora” que se define como *habilidad para adaptarse al cambio*. Esta redefinición es uno de los puntos más importantes del concepto de flexiguridad ya que implica una importante innovación en las políticas sociales: un mecanismo de intervención “en” y “sobre” el individuo en lugar de “para” el individuo.

Por lo tanto, si la flexibilidad se redefinía con varios tipos de variables, también la seguridad quedará reestructurada en función de esta individualización. Wilthagen, *et al.* (2003) los define del siguiente modo:

- Seguridad del trabajo, como la certidumbre de tener un trabajo específico con un empleador específico. Garantizando la protección de los trabajadores frente a despidos o modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo.
- Seguridad del empleo o empleabilidad, como la certeza de permanecer en el trabajo, aunque no necesariamente con el mismo empleador. Es relativo a la disponibilidad de puestos de trabajo adecuados a la titulación y condiciones laborales de quienes están desempleados.
- Seguridad de ingresos, como la protección de los ingresos en caso de cese en el trabajo, bien sea por despido, expedientes de regulación de empleo, enfermedades crónicas, discapacidad o jubilación.
- Seguridad de combinación, como la capacidad de combinar el trabajo remunerado con otras obligaciones de carácter privado, como cuidar niños o familiares, disfrutar de periodos sabáticos, asistir a programas de formación continua, etc. Es una forma de seguridad más moderna, no considerada por otros autores.

De este modo, la flexiguridad se articula como un aumento de los tipos de flexibilidad que necesariamente tienen que ser compensadas a través de mejoras en los tipos de seguridad³. Es en este momento, cuando Wilthagen y Tros (2004) elaboran una matriz (Tabla 1) que sirve como herramienta para trazar las políticas de flexiguridad, ilustrando la estructura compuesta de flexibilidad y seguridad. Sin embargo, según Tangian (2008), cuando se analizan en profundidad, se descubren fallos a la hora de describir los intercambios de flexiguridad.

³ Teóricamente. Lo que sucede en la práctica, como se analizará en el capítulo V, es que la flexiguridad conlleva un aumento necesario de flexibilidad para el dinamismo de las empresas, y una pérdida de seguridad real en los trabajadores.

Tabla 1. Matriz Wilthagen

Seguridad Flexibilidad	Del puesto	Del empleo	De rentas	Combinada
Numérica externa	<ul style="list-style-type: none"> • Tipos de contrato • Legislación Tutela • Jubilación anticipada 	<ul style="list-style-type: none"> • Servicios de empleo • Políticas activas • Formación 	<ul style="list-style-type: none"> • Prestaciones desempleo • Otras prestaciones SMI 	<ul style="list-style-type: none"> • Protección frente a despido durante los permisos
Numérica interna	<ul style="list-style-type: none"> • Desempleo parcial • Trabajo parcial • Jornada flexible 	<ul style="list-style-type: none"> • Legislación protectora empleo • Formación 	<ul style="list-style-type: none"> • Complementos para trabajo parcial • Becas 	<ul style="list-style-type: none"> • Diversidad de tipos de permisos • Jubilación parcial
Funcional	<ul style="list-style-type: none"> • Polivalencia • Formación • ETT • Externalización 	<ul style="list-style-type: none"> • Formación • Rotación de empleos • Trabajo en equipo • Polivalencia 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas de remuneración ligados a resultados 	<ul style="list-style-type: none"> • Modulación voluntaria de jornada
De coste de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • Ajustes de costes • Modulación/reducción de cuotas sociales 	<ul style="list-style-type: none"> • Modulación/reducción de cuotas sociales • Incentivos al empleo 	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdos de salarios • Complementos de reducción de jornada 	<ul style="list-style-type: none"> • Modulación voluntaria de jornada

Fuente: Molina Navarrete, (2011): 241, a partir de Wilthagen y Tros, (2004).

Por lo tanto, se aboga por una conciliación de lo que en otro tiempo fuera irreconciliable (Martín Martín *et al.*, 2014: 61), aunque no por ello deja de haber críticas a la ambigüedad o vaguedad del término. La compleja realidad laboral, la inherente contraposición de intereses entre los actores y la diversidad de instituciones provocan la imposibilidad de hablar de una flexiguridad homogénea. Algunos autores manifiestan que esta falta de especificidad es considerada como fuente de fortaleza, sin embargo la ambigüedad del concepto también puede ser considerada una debilidad. (Sanz de Miguel, 2013: 89-90).

Klammer (2007) pone de manifiesto el consenso existente en que debe producirse una reconciliación entre la flexibilidad y la seguridad buscando la flexiguridad como alternativa a la desregulación absoluta. Según esto, en lugar de liberalizar por completo los mercados laborales, hay que buscar un método que represente un nuevo tipo de seguridad para un trabajo más flexible ejecutado a través de nuevos contratos laborales. También hay consenso en que se habla de diferentes tipos de flexibilidad que serán respondidos con diferentes tipos de seguridad aunque la política de flexiguridad implica “no dar seguridad a todo tipo de flexibilidad”, debiendo centrarse en los grupos más vulnerables del mercado laboral. No obstante, todavía no hay consenso en la definición de flexiguridad. Por un lado, el debate holandés se basa en “mejorar simultáneamente la flexibilidad y la seguridad,

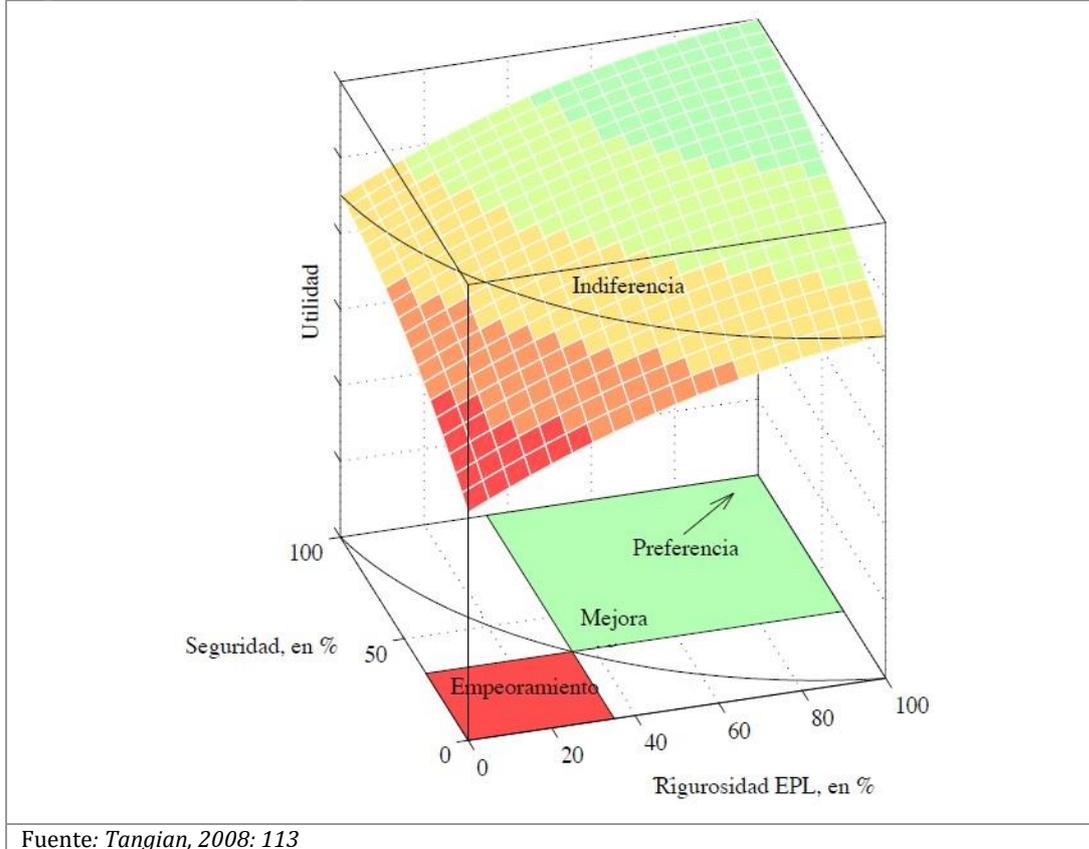
pero sin restringir el concepto de mercado laboral, sino aplicándolo a otros campos en los que la flexibilidad también tiene cabida.” El debate danés, como se analizará en el Apartado IV, va más enfocado al dinamismo del mercado laboral. Apenas existe legislación de protección al empleo y, sin embargo, los ciudadanos se sienten seguros, porque si son despedidos, el acceso al mercado laboral es muy activo y gozan de altas prestaciones por desempleo. En Alemania, en cambio, se amplía el alcance del concepto de flexiguridad: pretenden integrar tanto la flexibilidad como la seguridad en la vida personal, ya que los intereses profesionales van cambiando a medida que lo hace el desarrollo personal. De esta manera se incluyen muchas políticas en el debate, como por ejemplo la familiar, para determinar si una política de flexiguridad es correcta o no lo es (Klammer, 2007). Por su parte, Keune y Serrano (2014) se preguntan de qué manera debe traducirse esta indefinición del término en la política laboral, habida cuenta de su ambigüedad. Una vez más, parten de que el mercado de trabajo se concibe como un campo caracterizado por diferentes tipos de flexibilidad y seguridad, los cuales habrá que conjugar dependiendo de la configuración del mercado del que se trate y ver cómo interaccionan. Por este motivo, diferentes países llevan a cabo diferentes políticas de flexiguridad, citando también los ejemplos de Holanda y Dinamarca.

Una vez expuestos diferentes puntos de vista sobre los conceptos de flexibilidad y seguridad, y tras analizar la ambigüedad existente del concepto de flexiguridad, se hace necesario conocer cómo los diferentes autores definitivamente elaboran una definición de flexiguridad. Para Wilthagen y Tros (2004) la flexiguridad es una estrategia política que intenta sincrónica y deliberadamente mejorar la flexibilidad de los mercados de trabajo, su organización y las relaciones laborales, por un lado, y también mejorar la seguridad —del empleo y de la seguridad social—, en particular para los grupos más débiles que se encuentran dentro y fuera del mercado de trabajo. Respecto a esta definición, Sanz de Miguel (2013) destaca tres palabras clave: «sincrónicamente» ya que expresa la importancia de implantar las políticas de flexiguridad de manera simultánea y no por separado; «deliberadamente» porque deja clara la intención expresa de combinar ambos términos; y «grupos más débiles» porque pone el foco de atención en un colectivo determinado hacia el que deben dirigirse los esfuerzos. Es, por lo

tanto, una flexiguridad muy concreta que se aleja de formas más abstractas de abordar este concepto.

Otra definición a destacar es la de Auer (2007) en la que la flexiguridad es vista como un reajuste en la legislación de la protección del empleo y la protección social que permita que el mercado laboral se adapte a una economía que es volátil e incierta sin que se ponga en peligro la seguridad de los trabajadores. En este caso, con una definición más amplia, Auer propone una «flexibilidad protegida» en la que, sobre la base de un elevado porcentaje de empleos estables, se asienten también empleos flexibles insertos en sistemas de protección social. Esta definición conllevaría un mercado de trabajo eminentemente estable —seguro— con ciertos grados de flexibilidad que serían los que tendrían que adaptarse a la volatilidad de la economía. No sería un mercado laboral flexiguro como un todo, sino tan sólo una parte de él.

Por último, Tangian (2008) establece una definición basada en un gráfico (Figura 1) que combina la rigurosidad de la legislación de protección al empleo —EPL— con la seguridad, incluyendo además una tercera variable como es la utilidad, y presentando así una curva de indiferencia que muestra las distintas combinaciones entre seguridad y flexibilidad que reportan a los trabajadores la misma satisfacción. En otras palabras, en qué medida están dispuestos a renunciar a cierto grado de seguridad en favor de obtener mayor grado de flexibilidad, o viceversa. Según esta propuesta, cada país podría situarse en un punto diferente de la curva de indiferencia dependiendo de cuál sea su situación o preferencia particular. Concretamente la definición es: “un país flexiguro es aquél donde el vector está localizado cerca del borde «alta seguridad - alta flexibilidad» del rectángulo seguridad/flexibilidad. Perseguir una política de flexiguridad corresponde a un movimiento del vector del país en el plano (...) a lo largo de una misma curva de indiferencia de la utilidad social hacia una menor rigurosidad EPL y una seguridad social más alta (Norte-Oeste)” (Tangian, 2008: 112-113).

Figura 1. Política de flexibilidad e intercambios.

Fuente: *Tangian, 2008: 113*

Se puede concluir, por tanto, después de haber profundizado en las definiciones de los términos —cumpliendo así con el primero de los objetivos propuestos para este trabajo—, que, tal y como se ha dicho anteriormente, la flexibilidad efectivamente se puede entender como prisma analítico y como herramienta política, lo que Martín Martín *et al*, (2014) definen como una lente a través de la que aproximarse al mundo y desde la que actuar sobre él.

IV. ESTRATEGIAS DE FLEXIGURIDAD

1. Dinamarca

1.1. Antecedentes

El mercado laboral danés atravesó, durante los años ochenta y principios de los noventa, una situación de elevado desempleo. A pesar de los rasgos cíclicos, la tendencia del desempleo ha sido ascendente desde 1980 provocada por la recesión existente en esa década que se saldó con una tasa de paro del 10,3% en 1983 (Comisión Europea, 1997) y que ha sido incapaz de volver al nivel alcanzado en fases expansivas anteriores, lo cual se pone de manifiesto claramente en el breve periodo de recuperación económica —a mediados de los ochenta—, donde la escasez de mano de obra cualificada en algunos sectores provocó un sobrecalentamiento de la economía y la inflación que tan sólo se tradujo en el descenso del desempleo al 8% en los años 1986 y 1987. Desde entonces, el paro sufre un incesante aumento alcanzando su máximo histórico en 1993 con el 12,3%⁴. En ese momento, se estimó que el desempleo estructural representaba entre el 8% y el 10% y que cualquier intento de reducir el desempleo por debajo de esos niveles daría lugar a un aumento de la inflación y la situación sería insostenible. Los grupos que llevaban la carga de este desempleo eran las mujeres, los jóvenes, los trabajadores con poca cualificación y personas con poca o ninguna educación. De hecho, las mujeres han mantenido una tasa de desempleo de entre 2,5 y 3 puntos porcentuales por encima de la de los hombres, llegando en 1993 al 14% y los jóvenes de entre 20 y 29 años son quienes presentaban una tasa más elevada de desempleo de todos los grupos de edad —alrededor del 17%.

Según ese mismo informe de la Comisión Europea (1997), existe un amplio consenso en que una componente principal del desempleo danés es estructural y que no puede haber grandes disminuciones de paro sin la aplicación de políticas focalizadas en la estructura y el funcionamiento del mercado de trabajo. Asimismo, señala que el equilibrio entre las tasas de desempleo y el crecimiento de los salarios es débil y existe una rigidez salarial que se ve reflejada en grupos como el de los

⁴ Según datos del Informe de la Comisión Europea *Labour market studies - Denmark*, (1997).

obreros no cualificados, cuyos salarios reales crecieron más rápidamente que ningún otro grupo de trabajadores —entre 1984 y 1992—, a pesar de ser quienes tenían unas tasas de desempleo más elevadas. Además de esto, la naturaleza del desempleo danés indicaba una clara fragmentación de la fuerza laboral entre *insiders* —grupo dominante que prácticamente nunca experimentaba el desempleo— y *outsiders* —grupo más pequeño con un elevado riesgo de desempleo—, y que se traduce en que, en el momento de la negociación colectiva, el grupo dominante no va a tener en cuenta las reclamaciones salariales del pequeño.

Ante esta situación, las políticas que se articularon entre 1970 y 1980 en el mercado laboral danés fueron principalmente medidas pasivas como prestaciones por desempleo, programas de jubilación anticipada para creación de puestos de trabajo destinados a jóvenes en paro y el aumento en la duración de los periodos con derecho a beneficios sociales —que era de un máximo de nueve años, incluyendo programas de activación y prestaciones. Incluso las medidas teóricamente activas, también tenían una naturaleza pasiva, ya que, uno de los objetivos informales más importantes de las políticas activas era renovar el derecho a prestación por desempleo. En resumen, las políticas del mercado laboral danés hasta 1994, encaminadas a reducir el paro estructural, han contribuido al deterioro de las habilidades de los desocupados.

A partir de 1994 se ponen en marcha una serie de reformas laborales que pueden encuadrarse en dos grandes grupos: reformas de las políticas activas del mercado laboral y la introducción de tres sistemas de permisos. El bloque de *reformas de las políticas activas* engloba varios elementos: en primer lugar la disminución del periodo de disfrute de los beneficios —que se reduce a cinco años, con la posibilidad de añadir uno más por cuidado de hijos. Se elimina también el enlace existente entre las medidas activas y el derecho a prestación, creando incentivos para que las medidas sean eficaces y que realmente conduzcan a la consecución de un empleo, como por ejemplo a través de la adaptación individual de los programas de activación. Además, la implantación gradual del sistema de activación a tiempo completo sigue adelante. A partir de 1998, quienes lleven más de dos años desempleados pasarán a estar cubiertos por un esquema de activación a tiempo completo subvencionado que incluye subsidio, formación y educación. Por

último, se produce una descentralización de las políticas activas del mercado laboral, pasando a establecerse un nuevo modelo que se analizará más adelante.

Por otra parte, los *sistemas de permisos* que se introducen en 1994, consisten en un permiso para cuidado de hijos, un permiso para formación y un sistema de excedencias. Los dos primeros son destinados tanto a ocupados como a desempleados y el último tan sólo a personas empleadas. Todos ellos consisten en hasta 52 semanas de permiso —si se dan una serie de requisitos o circunstancias— a la vez que tiene el derecho a recibir una asignación correspondiente a la prestación máxima por desempleo para el permiso de formación y el 70% de ésta para los otros dos permisos. El objetivo último de estos tres sistemas es reducir el paro registrado a través de la reducción en la oferta de trabajo, de tal manera que los parados que se acojan a alguno de ellos, son eliminados de la estadística de desempleo. Si una persona empleada se acoge a uno de estos sistemas de permisos, puede ser sustituida durante ese periodo por un desempleado, lo que ayuda también a una disminución de las tasas de paro.

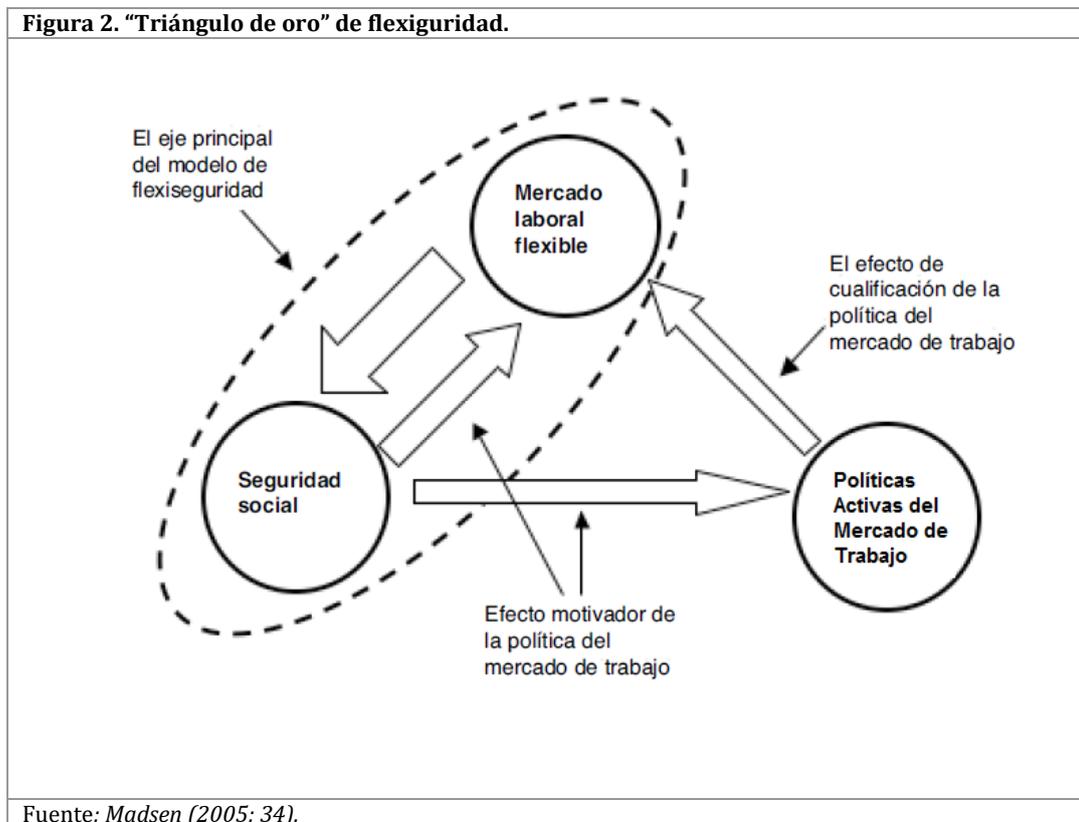
Desde entonces se produce la implantación de la estrategia de flexiguridad que, con medidas como las citadas y otras muchas, hicieron que Dinamarca pasara a liderar las tasas europeas de ocupación en relativamente poco tiempo y a ser el país con la tasa de desempleo más baja de toda la Unión Europea, en los años precedentes a la crisis de 2008.

1.2. La estrategia danesa de flexiguridad

Dinamarca es uno de los países que han implantado políticas de flexiguridad con éxito, de tal forma que es incluso elegida como modelo de buena práctica en este terreno (Jaspers, 2009). Hay muchas referencias del sistema de empleo danés como un excelente ejemplo de mercado laboral en el que la flexiguridad funciona bien. No conviene olvidar, tal y como apunta Madsen (2008), que, como consecuencia de la amplia percepción de flexiguridad esbozada, ésta supone mucho más que un único modelo nacional. Sin embargo, en Dinamarca, la interacción específica entre su estado de bienestar y su mercado laboral «puede interpretarse como un híbrido entre los estados de bienestar flexibles y de libre mercado, caracterizados por una elevada flexibilidad numérica —normas liberales de contratación y despido— y los

generosos regímenes de bienestar escandinavos de elevada seguridad social — prestaciones relativamente elevadas». Todo ello hace de Dinamarca un caso excepcional, digno de analizar.

Hay cierto consenso internacional en que este éxito es fruto del resultado del dinamismo del mercado laboral combinado con un alto grado de protección social⁵ (Hendeliowitz y Hertz, 2008). Por un lado la flexibilidad del mercado de trabajo hace que exista un alto grado de movilidad —porque la legislación limita la protección del empleo—; por otro existe una seguridad social con generosas prestaciones por desempleo y, finalmente, se compensa con unas buenas políticas activas de empleo. Todo ello basado en la suposición de que las intervenciones públicas son necesarias para garantizar la adaptabilidad entre empleadores y empleados, lo que es crucial para el buen funcionamiento del mercado de trabajo. Esto conforma el llamado «triángulo de oro» de flexiguridad (Figura 2) que es la piedra angular de la política de empleo danesa que consiste en asegurar ese buen funcionamiento (Jaspers, 2009).



⁵ La protección social es la contrapartida que compensa la facilidad del despido, lo que, sin duda, facilita que los Estados promuevan una autonomía efectiva de las relaciones laborales.

El vértice superior del triángulo está formado por normas flexibles que rigen la contratación y el despido de los empleados. Implica la facilidad de despido en periodos de recesión, y de contratación cuando la economía se recupera, lo cual permite la adaptación a las exigencias de una producción y una actividad económica cambiantes. Según explican Hendeliowitz y Hertz (2008), el mercado de trabajo danés viene caracterizado por una movilidad elevada en la que entre el 25 y el 35% de los trabajadores cambian de puesto cada año —lo que supone alrededor de 800.000 personas—, siendo independiente del sector o del tamaño de la empresa, ya que se produce tanto en trabajos de alto como de bajo estatus. La duración media del trabajo es de 8 años, la más baja de la OCDE. La explicación a esta alta movilidad puede residir en el limitado grado de protección del empleo (*ibíd.*), con escasa legislación al respecto, que provoca una constante adaptación de las empresas a las exigencias del mercado en cuanto a contratación. A pesar de que 200.000 puestos de trabajo son destruidos cada año, se produce la creación del mismo número de puestos nuevos, lo que se traduce en una alta satisfacción laboral de los trabajadores daneses. La paradoja de esta satisfacción, a pesar de que los empleadores puedan despedir fácilmente y sin mucho coste, se sustenta en una arraigada tradición de negociación colectiva con una presencia de gran peso de los sindicatos en la empresa.

El segundo vértice lo forma la seguridad de los asalariados en forma de una red integral de seguridad social en momentos de desempleo. El sistema incluye un seguro de desempleo, complementado con un sistema básico de seguridad social financiado por el Estado. Las investigaciones señalan que la disponibilidad de estos beneficios es el motivo por el que los sindicatos aceptan la facilidad con la que los empleados pueden ser despedidos. Este seguro de desempleo, con una tasa del 77% de afiliación entre los trabajadores, —que se basa en aportaciones voluntarias—, se percibe a razón del 90% de sus ingresos anteriores desde el primer día de desempleo hasta un máximo de cuatro años, incluyendo periodos de activación. Para poder recibirlo, se tiene que haber trabajado un mínimo de 52 semanas a tiempo completo en los tres años anteriores. Desde el gobierno, se tiene la creencia de que los derechos han de ir acompañados de obligaciones y que las medidas de activación son más eficientes que las políticas pasivas, por ello, quien no encuentre trabajo

después de 4 años, pierde el derecho a recibir el seguro de desempleo y pasa a estar bajo el amparo de la asistencia social, que es administrada por los municipios.

Por último, el vértice que cierra el triángulo descansa en las políticas activas del mercado laboral. Hendeliowitz y Hertz (2008) apuntan que las reformas de los años 90 propiciaron un cambio hacia políticas activas. Pasó a prestarse más atención a la mejora de las habilidades de los desempleados que les permitieran aprovechar las oportunidades que el mercado laboral ofrecía fortaleciendo también los derechos de los desempleados que se encontraban obligados a estar disponibles para trabajar. La Comisión Europea (1997) concluyó que la activación no era sólo un derecho, sino que constituía una obligación para los desempleados. Los programas de activación incluían orientación general y profesional, ayuda para buscar empleo, planes de acción individualizados, capacitación para el trabajo público y privado y rotación de puestos de trabajo (*Ibíd.*).

Desde entonces ha habido una serie de reformas, todas ellas orientadas a garantizar un mercado de trabajo flexible, combinando varios aspectos:

- Generosas prestaciones por desempleo. Como se ha visto anteriormente, los ingresos de reemplazo constituyen el 90% de los ingresos que se venían percibiendo, si se cumplen una serie de condiciones.
- Derechos acompañados de obligaciones en medidas de activación. Son las dos caras de una misma moneda: no se tiene derecho a prestación si no se cumplen las obligaciones.
- Sanciones por negarse a participar en ellas. El trabajador tiene que demostrar que quiere volver a trabajar, y por ello, si desiste de realizar las actividades formativas establecidas, se le sanciona por no cumplir con su obligación.
- Límite máximo en los pagos de la seguridad social. Si, tras un periodo suficientemente amplio, el trabajador no se ha incorporado al mercado laboral, sale de este sistema de prestaciones para pasar al de la asistencia social.

Todo ello para hacer que Dinamarca afronte nuevos retos de globalización, mejorando la cualificación de las personas y la motivación de los desempleados a través de las medidas de activación (Hendeliowitz y Hertz, 2008). Los desincentivos

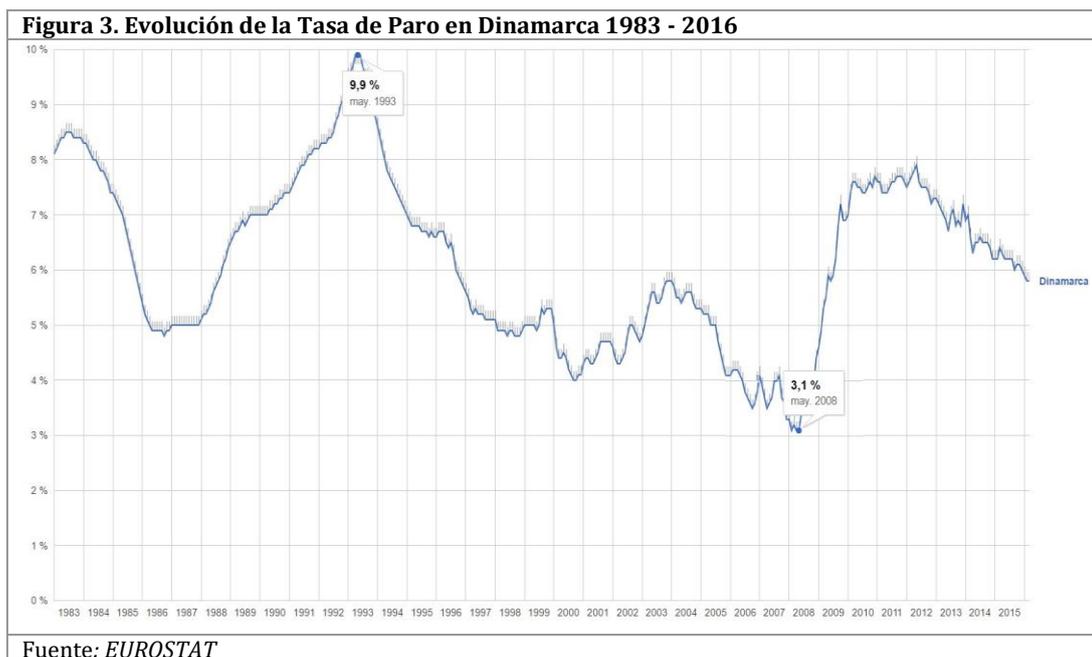
a la búsqueda de empleo provocados por unos elevados ingresos de reemplazo⁶, se compensan con una obligación de una búsqueda activa que se articula a través de la participación en programas a tiempo completo en intervalos más o menos regulares: la activación es vista como una cualificación. Con todo ello se aumenta la capacidad de adaptación y preparación para el cambio, con lo que disminuye el tiempo medio que un trabajador pasa en el desempleo, se elimina el desempleo juvenil y así disminuye en gran medida el desempleo estructural.

Este modelo de flexiguridad, según estos autores, asume que casi el 20% de los trabajadores pasen cada año por la situación de desempleo, la cual no es muy duradera en la mayoría de los casos. Quienes sí permanecen durante más tiempo son asistidos con formación y educación para que vuelvan cuanto antes al mercado de trabajo, todo ello sin perder de vista un objetivo adicional: que los subsidios no resulten tan atractivos como para hacer que se mantengan en esa situación de desempleo.

La flexibilidad se encuentra apoyada indirectamente en otros aspectos del estado del bienestar como son una educación integral, una formación profesional de adultos, sistema de cuidado de niños, cuidado de la salud, etc., todo ello financiado con un extenso programa de tributación. En 1993 el mercado de trabajo danés tuvo un pico de desempleo del 9,9%⁷, el cual ha ido disminuyendo gradualmente gracias a las políticas de flexiguridad aplicadas hasta colocarse en el 3,1% en 2008 (Figura 3).

⁶ Entiéndase por *ingresos de reemplazo* a las prestaciones por desempleo que reciben los trabajadores que han perdido su trabajo y tienen derecho a una compensación económica. Si ésta es muy elevada, cercana al sueldo que venían percibiendo, puede ocurrir que el trabajador no se encuentre motivado para buscar trabajo, ya que percibe el mismo nivel de ingresos trabajando que en el desempleo.

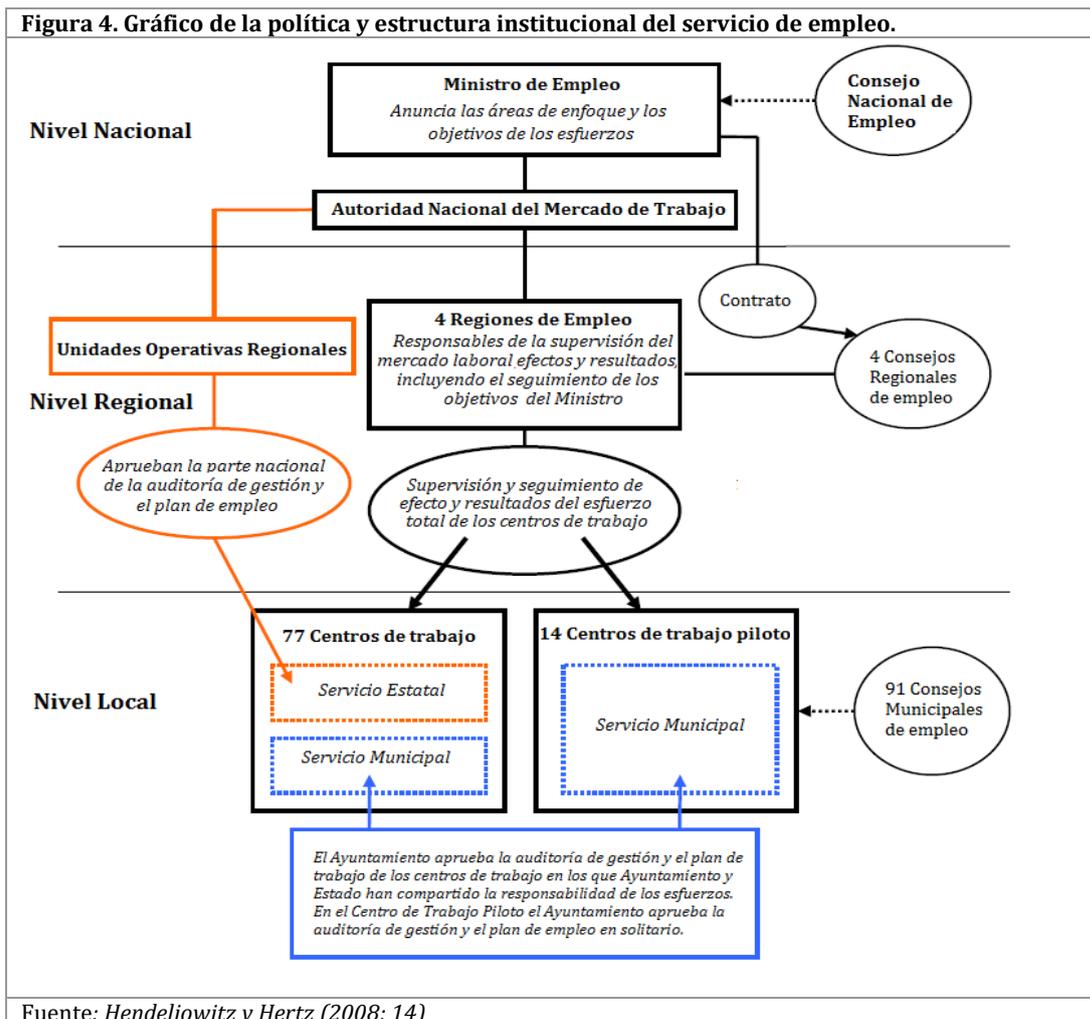
⁷ Según datos de EUROSTAT.



Para Hendeliowitz y Hertz (2008), la razón más importante de esta considerable disminución fue la masiva incorporación de la mujer al mercado laboral —más del 70% de las mujeres danesas trabajan—, lo cual ha sido posible gracias al establecimiento de un gran sistema de cuidado de hijos. Dinamarca ha sabido, a lo largo de estos años, detectar cuáles eran las necesidades de la población y articular una serie de reformas en todos los aspectos para adaptarse a ellas. En el año 2007 se lleva a cabo una reforma estructural. El análisis de la estructura del Estado puso de manifiesto que las unidades administrativas eran demasiado pequeñas para hacer frente a las tareas que les eran encomendadas. Esta reforma incluyó una reducción de los 271 municipios a 98 y los 14 condados que conformaban el Estado fueron abolidos, siendo reemplazados por 4 regiones administrativas gobernadas por consejos electos popularmente. Todo ello con el objetivo de reorganizar el sistema de empleo que cumpla con los retos que les plantea la escasez de mano de obra cualificada y el aumento de población de edad avanzada. Estos autores explican cómo se crearon los llamados «centros de trabajo», fruto de la unión entre los servicios públicos de empleo y las autoridades municipales de empleo. De esta manera los municipios son responsables de los desempleados sin seguro de desempleo y el Estado de quienes sí lo tienen. Los centros de trabajo son claves, ya que su misión es unir rápida y eficazmente desempleados y empresas a través de la separación de los servicios de empleo del

pago de la prestación. La estructura queda, por lo tanto, en tres niveles de política y administración (Figura 4):

1. Nacional. El Ministerio de Empleo anuncia una serie de objetivos en materia de empleo para un periodo de tiempo. Analiza los informes de los resultados de las medidas adoptadas hasta el momento y hace recomendaciones sobre las áreas que deben recibir una especial atención.
2. Regional. Las cuatro regiones supervisan a los centros de trabajo y garantizan la coherencia entre las políticas nacionales que emite el Ministerio de Empleo y las iniciativas locales.
3. Local. Los municipios son los encargados de monitorizar los efectos y resultados de las medidas empleadas y también asesoran sobre posibles mejoras.

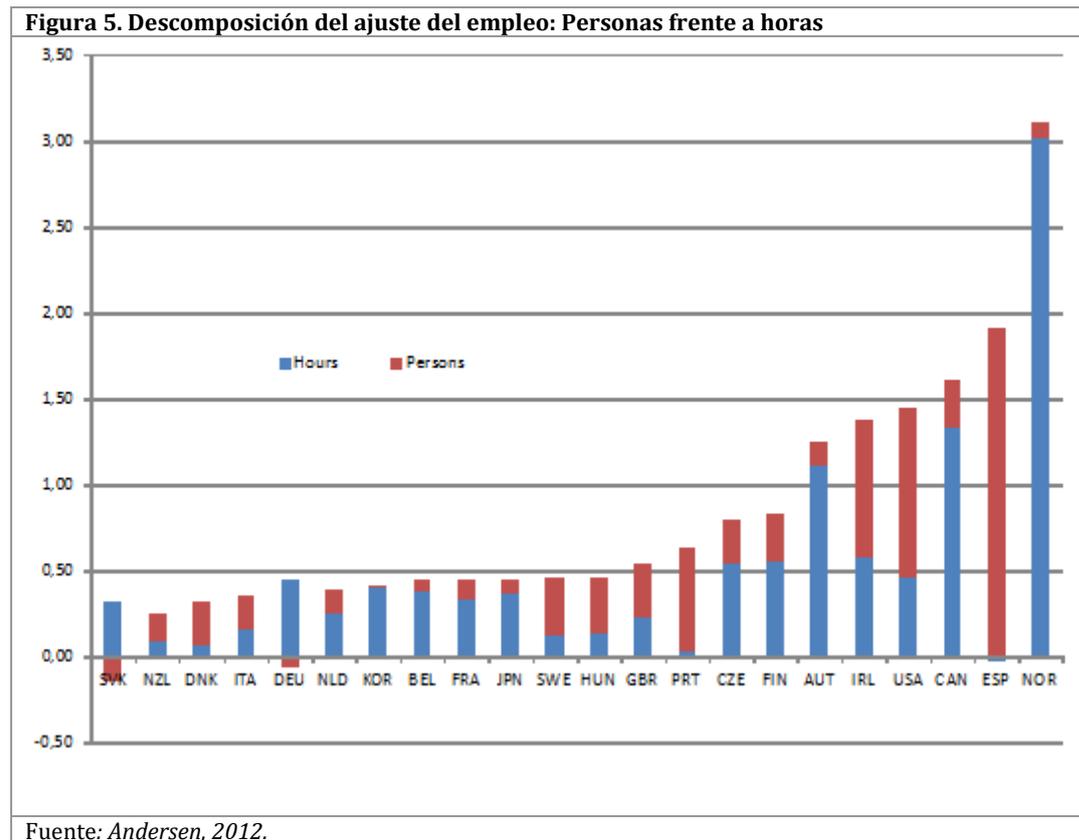


En definitiva, y en cumplimiento del segundo de los objetivos marcados para este trabajo, podemos resumir la política de flexiguridad danesa en los siguientes puntos:

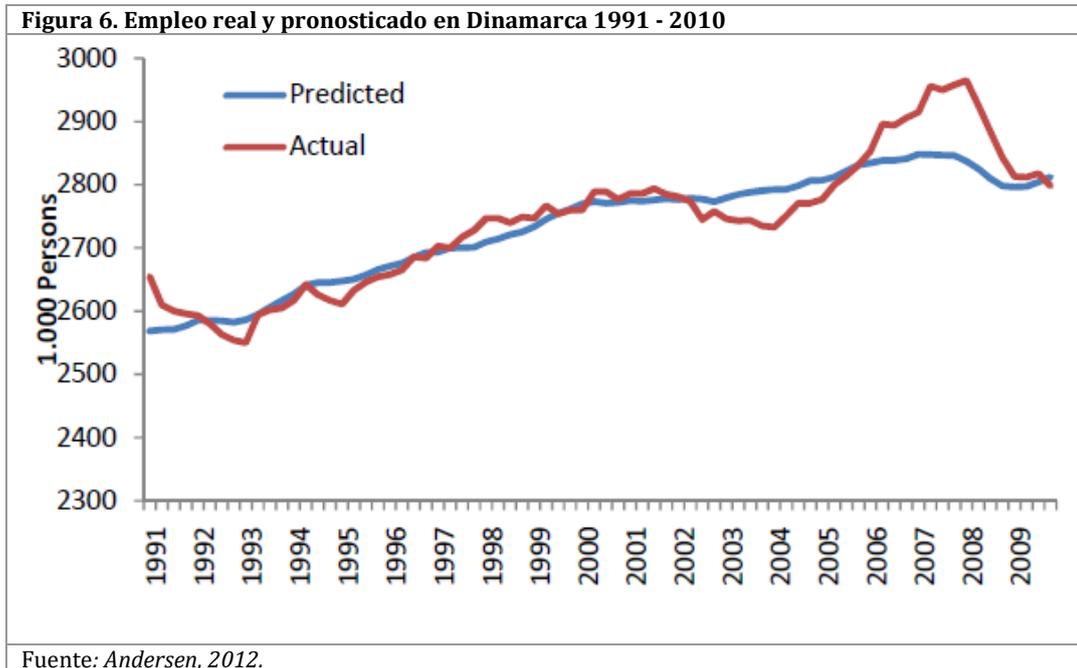
- alta financiación estatal de los programas de activación, como medio a través del cual mejorar las habilidades de los desempleados con el objetivo de que pasen el menor tiempo posible en esa situación.
- generosas prestaciones por desempleo para cuya percepción es obligatoria la participación en los programas de activación y cuyo incumplimiento supone una sanción.
- alta movilidad del mercado de trabajo propiciada por una elevada flexibilidad externa.

1.3. *El impacto de la crisis en el modelo danés*

La profunda crisis económica que ha sufrido Europa desde el año 2008 ha tenido diferente intensidad en los Estados debido a las políticas internas de cada uno con respecto al mercado laboral. En el caso de Dinamarca, Andersen *et al.* (2012) apuntan que el resultado fue claro: su PIB disminuyó de 3,4% en 2006 a -5,2% en 2009, y en un país con un mercado de trabajo flexible, bajos costes de despido y que se ajusta a través de los puestos de trabajo el resultado fue un incremento del desempleo contundente. Tal y como se muestra en la Figura 5, la descomposición del ajuste del empleo es desigual en los países de la OCDE: mientras que países como Noruega, Austria y Alemania realizan un ajuste interno modificando las horas de trabajo de sus empleados, evitando despidos, para adaptarse a las condiciones económicas que se den en cada momento, otros, como España, Portugal y Dinamarca realizan un ajuste de plantilla a través de una flexibilidad externa numérica, es decir, contratando o despidiendo trabajadores en función de las condiciones existentes. Como se analizará en el Capítulo V, España ha intentado en sucesivas reformas laborales fomentar la flexibilidad interna de las empresas, con el objetivo de revertir el mecanismo de ajuste que es característico del mercado laboral español.

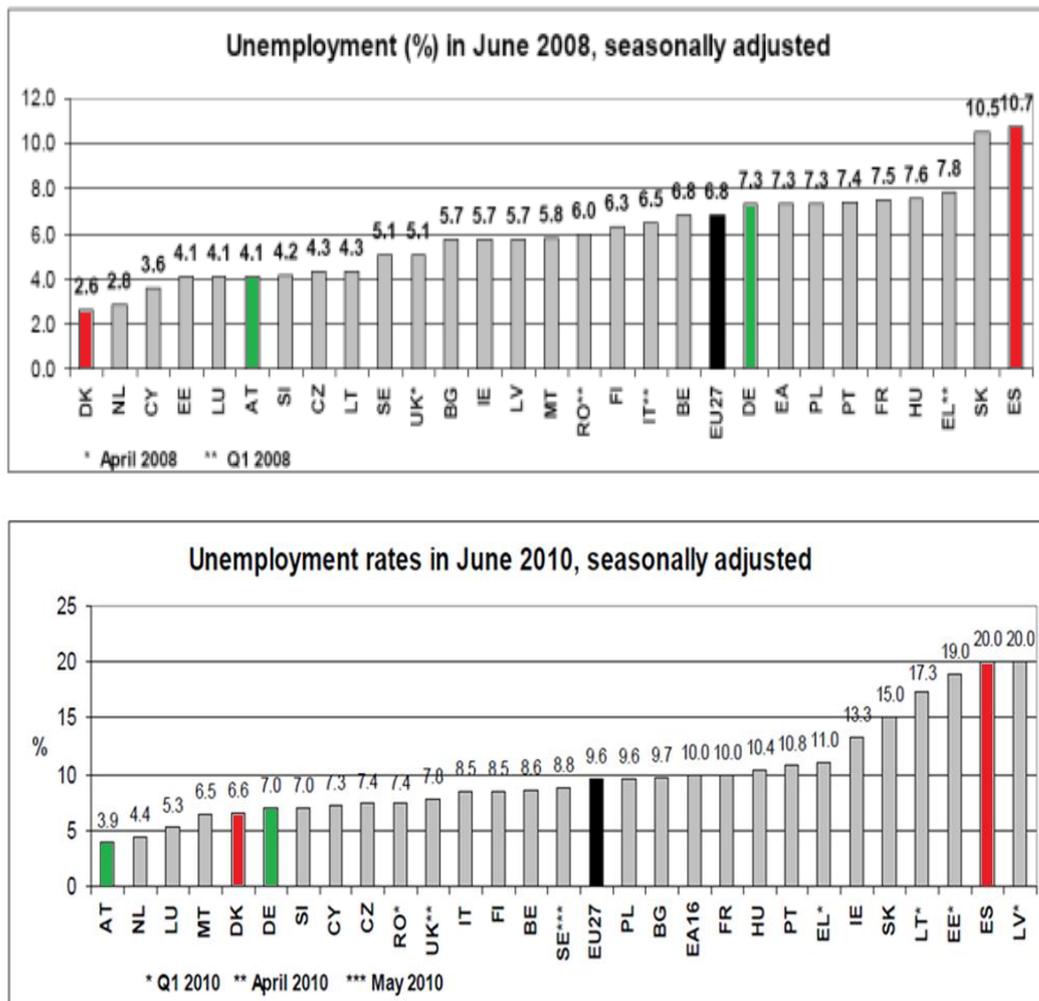


El incremento de desempleo que atravesó Dinamarca a partir de 2008 puede deberse a que en los años que precedieron la crisis, hubo una acumulación de trabajo por encima de lo esperado. Las empresas danesas atrajeron a muchos trabajadores y se produjo un aumento del empleo por encima del aumento de la producción (Figura 6). Como consecuencia, tras el inicio de la crisis, las empresas en Dinamarca optaron por despedir a los empleados inmediatamente y la respuesta inicial en destrucción de empleo fue mayor de lo que cabía esperar de la caída de la producción.



Si se analizan los datos de desempleo, se puede observar cómo Dinamarca entró en la crisis económica de 2008 con la tasa más baja de toda la Unión Europea —2,6%—, aunque no por ello ha sido la menos golpeada. Nuevamente se constata, que debido al ajuste vía puestos de trabajo que hace el país, ya en 2010 había escalado posiciones situándose en quinto lugar, con un 6,6% de tasa de paro (Figura 7). Asimismo, el resto de países que comparten esta vía de ajuste, han tenido grandes aumentos de la tasa de desempleo, mientras que el bloque de países citado anteriormente que ajustan el empleo vía horas trabajadas, han visto incluso reducidas sus tasas de desempleo.

Figura 7. Tasas de desempleo europeas en Junio de 2008 y Junio de 2010



Fuente: Jørgensen, 2010: 4.

A partir de 2010 la tasa de paro de Dinamarca sufrió un pequeño repunte a mediados de 2012, y posteriormente ha ido disminuyendo paulatinamente hasta situarse en marzo de 2016 —según datos de Eurostat— en el 5,8%. Como ha podido observarse, el comportamiento del mercado de trabajo danés durante la profunda crisis económica ha sido el correspondiente a un mercado flexible y que ajusta las necesidades vía empleo. A pesar de esto, Dinamarca puede seguir presumiendo de unas buenas cifras de desempleo ya que su sistema de flexiguridad hace que con la misma facilidad con la que se destruye empleo en momentos de contracción o recesión económica, se recupere rápidamente cuando la economía remonta.

2. Estrategias Europeas

2.1. *Libro verde: «Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI»*

El objetivo de flexiguridad se ha integrado en la política de empleo comunitaria, y desde el Consejo de Primavera de 2006 el debate europeo sobre flexiguridad entra en una fase de máxima aceleración (Valdés Dal-Ré, 2010). La Comisión Europea lo recoge ese mismo año en el Libro Verde que, sin embargo, parte de una visión muy limitada y unidimensional de la flexiguridad, refiriéndose sólo a reformas del mercado de trabajo, centradas en buena parte en una revisión de la protección del empleo estable, defendiendo implícitamente una mayor liberalización del despido. (Rodríguez-Piñero, 2007). Este Libro Verde promueve un debate abierto sobre cómo transformar los Derechos del Trabajo de los Estados de la Unión con vistas a lograr los objetivos de la Estrategia de Lisboa de crecer de manera sostenible, con más y mejores empleos. El documento comunitario afirma que la capacidad de respuesta de los mercados de trabajo es un elemento «crucial» para «conciliar una mayor flexibilidad con la necesidad de maximizar la seguridad para todos» (Comisión Europea, 2006), propiciando mercados de trabajo más equitativos, reactivos e inclusivos, introduciendo dosis adecuadas de flexiguridad en y por el Derecho del Trabajo.

La idea de conseguir el equilibrio adecuado entre flexibilidad y seguridad no era nueva, sino que el *Libro Blanco de Delors* (1993) y el *Libro Verde* sobre una nueva organización del trabajo (1997) habían puesto ya de manifiesto la necesidad de conseguir este equilibrio. Posteriormente, en 2006 el Consejo de Primavera invita a los Estados a que reformen sus políticas sociales y de mercado de trabajo con «un planteamiento integrado de flexiseguridad adecuado a los entornos institucionales específicos y teniendo en cuenta la segmentación de los mercados de trabajo». La novedad que aporta el documento, reside en el trazado de las bases por donde debe discurrir el futuro inmediato del Derecho del Trabajo (Moreno Vida, 2009).

Desde entonces, la Unión Europea viene recurriendo frecuentemente al concepto de flexiguridad otorgándole una posición central en el marco de la Estrategia Europea para el Empleo. Así, se establece como una de las prioridades el

desarrollo de una legislación laboral moderna, social y sostenible, reconociendo la necesidad de abordar el concepto y los principios de la flexiguridad. En este sentido los Informes conjuntos sobre el empleo 2005/2006 y 2006/2007 plantean cuatro principios básicos que deberían caracterizar los mercados de trabajo⁸, cuya aplicación se produce en menor medida y a menor ritmo del esperado⁹. El informe 2006/2007 pone de manifiesto el compromiso de los Estados de poner en marcha una estrategia global, con especial atención a la flexiguridad que se ha traducido en las revisiones realizadas del grado de flexibilidad previsto en los contratos clásicos —propuesta formulada por el informe Kok¹⁰ a los Estados miembros— (Valdés Dal-Ré, 2010), pero no así en las políticas aplicadas, ya que no han sido suficientes para hacer frente al reto de la flexiguridad (Moreno Vida, 2009). Por ello, también hace un llamamiento decidido a favor de la flexiguridad, que debería servir para facilitar la transición entre las diferentes etapas de la vida activa, así como encaminarse a reducir la precariedad y el trabajo no declarado (Valdés Dal-Ré, 2010), destacando, en este sentido, el papel de los agentes sociales.

Los principales objetivos que se plantea el Libro Verde, según Moreno Vida (2009) son:

- 1) Identificar retos pendientes que muestran un desfase evidente entre los marcos jurídico y contractual existentes y las realidades del mundo laboral.
- 2) Reunir a todas las partes interesadas —Gobiernos de los Estados miembros, interlocutores sociales, etc. — en torno a un debate abierto sobre cómo puede influir el Derecho del Trabajo a fomentar una flexibilidad asociada a la seguridad en el empleo.
- 3) Estimular el debate sobre la manera en la que los distintos tipos de relaciones contractuales podrían favorecer la creación de empleo y ayudar a los trabajadores y empresas.

⁸ Comisión Europea, *Informe conjunto sobre el empleo 2005/2006. Más y mejores empleos: cumplimiento de las prioridades de la Estrategia Europea de Empleo*. Estos principios básicos se refieren a: a) existencia de contratos suficientemente flexibles que permitan acomodar necesidades de empresas y trabajadores; b) desarrollo de políticas activas que permitan transiciones rápidas desde situación de paro o inactividad hacia el empleo; c) sistema adecuado de aprendizaje permanente que mejore la carrera profesional y adaptabilidad de trabajadores; y d) desarrollo y modernización de los sistemas de seguridad social que garanticen recursos necesarios y fomento de la movilidad laboral.

⁹ Comisión Europea, *Informe conjunto sobre el empleo 2006/2007* (Bruselas, 23 de febrero de 2007).

¹⁰ Se refiere al Informe del Grupo de Alto Nivel, presidido por Wim Kok *Hacer frente al desafío: la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo*. European Communities, Bruselas, 2004.

- 4) Contribuir al programa de mejora de legislación, fomentando la modernización del Derecho laboral.

Para cumplir con estos objetivos, el Libro Verde anuncia una consulta pública sobre cuestiones planteadas en él, y la presentación de una Comunicación de la Comisión sobre flexiguridad, que tendrá como finalidad definir los argumentos a favor de la flexiguridad y establecer una serie de principios comunes para ayudar a los Estados miembros a incrementar los esfuerzos en materia de reformas.

2.2. Hacia los principios comunes de flexiguridad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad.

La comunicación de la Comisión Europea de 2007 parte de los buenos datos de empleo y desempleo existentes en ese momento: el empleo había «aumentado progresivamente en la Unión, mientras que el desempleo disminuía a un ritmo constante». A pesar de que la proyección era esperanzadora, la Comisión reconocía la necesidad de reestructurar las economías europeas operando a través de un mercado laboral más flexible acompañado de medidas de seguridad que permitiera una mejor adaptación de empleadores y empleados. Para ello, instaba a crear más y mejores puestos de trabajo, reducir la segmentación de los mercados laborales y el empleo precario y promover la integración sostenida y la acumulación de capacidades de los colectivos infrarrepresentados en el mercado laboral —mujeres y jóvenes. Para cumplir con los objetivos de Lisboa¹¹, la ciudadanía precisaba cada vez más la seguridad en el empleo y no en el puesto de trabajo, y las empresas —sobre todo las PYMES— la flexibilidad para adaptarse a unas condiciones económicas fluctuantes. Sin embargo, Europa no se estaba adaptando como debería a las sacudidas de la economía y por ello, exhortaba a los Estados miembro a avanzar «hacia una economía del conocimiento dinámica y boyante, que repartiera dividendos de prosperidad de manera más homogénea entre el conjunto de la sociedad», siendo un proceso que arrojara «más ganadores» y favoreciera una

¹¹ Se refiere al Consejo Europeo de Lisboa, reunido en marzo del año 2000, que definió la denominada “Estrategia de Lisboa” cuyo objetivo era *convertir la Unión Europea 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*, fijándose como fecha para su consecución el año 2010. (Burriel Devesa y García-Posada Gómez, 2008).

mayor movilidad ascendente. En esta línea, les invitó a que, en los programas de reformas nacionales, se elaborasen —de manera más sistemática— estrategias detalladas de actuación para mejorar la adaptabilidad de los trabajadores y las empresas, pidiendo la elaboración conjunta entre Comisión y Estados de un conjunto de principios comunes de flexiguridad que sirvieran de referencia útil para lograr unos mercados laborales más abiertos y con mayor capacidad de respuesta, así como unos lugares de trabajo más productivos. (Comisión Europea, 2007).

Teniendo en cuenta que las políticas y medidas de flexiguridad debían reflejar situaciones nacionales muy distintas, todos los Estados tenían que ser capaces de afrontar el mismo reto: la modernización y adaptación a la globalización y el cambio. Por ello, era conveniente alcanzar un consenso sobre los principios de flexiguridad que les ayudasen a establecer y aplicar estrategias que tuvieran en cuenta sus respectivos desafíos específicos, así como circunstancias particulares. De este modo, los principios comunes propuestos fueron:

1. La flexiguridad entraña disposiciones contractuales flexibles y fiables — desde el punto de vista del empleador y el empleado, y de «los que están dentro» y «los que están fuera»—, estrategias de aprendizaje permanente globales, políticas activas del mercado laboral eficaces y sistemas de seguridad social modernos. Su objetivo es potenciar la aplicación de la Estrategia para el Crecimiento y el Empleo, mejorar cuantitativa y cualitativamente el empleo y reforzar los modelos sociales europeos, mediante el establecimiento de nuevas modalidades de flexibilidad y seguridad encaminadas a aumentar la adaptabilidad, el empleo y la cohesión social.
2. La flexiguridad se sustenta sobre el equilibrio entre los derechos y las responsabilidades de los empleadores, los trabajadores, los solicitantes de empleo y las autoridades públicas.
3. La flexiguridad debería adaptarse a las circunstancias, los mercados de trabajo y las relaciones laborales específicos de los Estados miembros. La flexiguridad no gira en torno a un único modelo de mercado laboral ni a una única estrategia de actuación.
4. La flexiguridad debería reducir la brecha abierta entre los que están dentro del mercado laboral y los que están fuera de él. Los que ahora están dentro

necesitan apoyo para preparar las transiciones de un empleo a otro y estar protegidos mientras éstas duren. Los que ahora están fuera - incluidas las personas inactivas, entre las que mujeres, jóvenes y emigrantes están excesivamente representados - necesitan puntos de entrada al empleo que les faciliten el acceso al mismo y puntos de apoyo que les permitan progresar hacia unas modalidades contractuales estables.

5. Debe promoverse la flexiguridad interna (en una misma empresa), pero también la externa (de una empresa a otra). Un grado suficiente de flexibilidad en la contratación y el despido ha de ir acompañado de seguridad en las transiciones de un empleo a otro. Debe facilitarse la movilidad ascendente, así como entre el desempleo o la inactividad y el empleo. Unos lugares de trabajo de elevada calidad dirigidos por personal capaz, una buena organización del trabajo y la mejora continua de las capacidades son algunos de los objetivos de la flexiguridad. La protección social debe apoyar la movilidad y no inhibirla.
6. La flexiguridad debe apoyar la igualdad de género potenciando la igualdad entre mujeres y hombres en el acceso a empleos de calidad y ofreciendo posibilidades de conciliar la vida laboral y la familiar, así como dando las mismas oportunidades a los emigrantes, los jóvenes, las personas con discapacidad y los trabajadores de más edad.
7. La flexiguridad requiere un clima de confianza y diálogo entre las autoridades públicas y los interlocutores sociales, en el que todos estén dispuestos a asumir la responsabilidad del cambio y que produzca políticas equilibradas.
8. Las políticas de flexiguridad tienen repercusiones presupuestarias y su aplicación debería contribuir también a políticas presupuestarias sólidas y sostenibles desde el punto de vista financiero. Deberían perseguir, asimismo, una distribución justa de los costes y los beneficios, en particular entre las empresas, los particulares y los presupuestos públicos, prestando especial atención a la situación específica de las PYME. Unas políticas de flexiguridad eficaces pueden contribuir al mismo tiempo a este objetivo global.

La aplicación de estos principios, exigía el establecimiento de combinaciones y medidas que han de planificarse y negociarse detenidamente. Dado que el contexto

socioeconómico, cultural e institucional varía considerablemente entre los Estados miembro, también lo harían estas combinaciones y medidas. Si bien la flexiguridad no hacía alusión a un único modelo de mercado laboral, ni a una única estrategia de actuación, los Estados tenían la oportunidad de aprender mutuamente analizando lo que mejor podía funcionar en cada situación. Para facilitar esta elaboración, se establecieron unas combinaciones y secuencias «tipo» de los componentes estratégicos: los llamados *itinerarios de la flexiguridad*. Cuatro itinerarios tipo y sus respectivos desafíos a superar, que no reflejan la situación concreta de ningún país, sino que cada uno de ellos —o incluso la combinación entre varios—, aborda retos específicos pertinentes para varios Estados miembros. De una forma sintética, los itinerarios son los siguientes:

- Primer itinerario: *abordar la segmentación contractual*. Es un itinerario interesante para países en los que el principal desafío es la segmentación del mercado laboral, con trabajadores que están dentro de él y otros que se quedan fuera. Su objetivo es distribuir de una manera más uniforme la flexibilidad y la seguridad entre la mano de obra. Puede proporcionar puntos de acceso al empleo a los recién llegados e impulsar su progresión hacia modalidades contractuales más ventajosas.
- Segundo itinerario: *desarrollar la flexiguridad en el seno de las empresas y ofrecer seguridad durante los periodos de transición*. Este itinerario es de interés para países en los que los flujos de empleo son relativamente bajos. Se aumentarían las inversiones en empleabilidad a fin de permitir que los trabajadores puedan actualizar continuamente sus capacidades en la empresa y estar mejor preparados para los desafíos del futuro en cuanto a métodos de producción u organización del trabajo. Este itinerario supera también la noción de un puesto de trabajo y un empleador particulares al establecer sistemas que garantizan transiciones seguras y fructíferas entre empleo en caso de reestructuraciones de empresas y despidos.
- Tercer itinerario: *abordar las diferencias entre la mano de obra en cuanto a capacidades y oportunidades*. Itinerario interesante para países cuyo principal desafío es la existencia de diferencias marcadas entre la población en cuanto a capacidades y oportunidades. Promovería oportunidades que permitieran a

personas poco cualificadas acceder al empleo y desarrollar sus capacidades con el fin de lograr una posición sostenible en el mercado laboral.

- Cuarto itinerario: *mejorar las oportunidades de empleo de los beneficiarios de prestaciones y de los trabajadores no declarados*. Este itinerario está destinado para los países en cuyo pasado reciente han sufrido una importante reestructuración económica que se ha saldado con un elevado número de beneficiarios de prestaciones sociales a largo plazo cuyas perspectivas de reinserción laboral son escasas. Su finalidad sería mejorar las oportunidades de estos beneficiarios e impulsar el cambio del empleo informal al formal mediante el desarrollo de políticas activas y sistemas de aprendizaje permanentes eficaces y el establecimiento de un nivel adecuado de prestaciones de desempleo.

Estos itinerarios fueron elaborados sobre la base de la situación de los Estados miembro y del informe del Grupo de Expertos sobre Flexiguridad y deberían servir también como un instrumento de aprendizaje mutuo y de referencia en el marco de la Estrategia de Lisboa renovada (Comisión Europea, 2007).

2.3. Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

La Comisión elaboró en marzo de 2010 una estrategia para el avance de la economía de la Unión Europea. Ya en su prefacio hacía una declaración de intenciones dejando claro que el año 2010 debía suponer un nuevo comienzo desde el cual Europa resurgiera con más fuerza de la crisis económica y financiera que estaba atravesando (Comisión Europea, 2010). En esas líneas hacía un llamamiento a ser «intrépidos y ambiciosos» para poder salir con éxito de la crisis ya que, de dejar que las cosas siguieran igual, Europa quedaría relegada a un declive gradual que llevaría a una segunda fila del nuevo orden global. La Estrategia es una hoja de ruta para los siguientes diez años con el objetivo de lograr un futuro sostenible, encontrando el rumbo y manteniéndolo, con la certeza de que Europa es capaz de alcanzar un crecimiento inclusivo, sostenible e inteligente y de encontrar la forma de crear nuevos puestos de trabajo. Para ello, la Comisión propone cinco grandes objetivos para 2020 que marcarán la pauta de esta Estrategia integral y que se

traducirán en objetivos nacionales: el empleo, la investigación y la innovación, el cambio climático y la energía, educación y lucha contra la pobreza.

Como no podía ser de otra manera, el empleo y su fomento es uno de los aspectos fundamentales que aborda la Estrategia. En concreto, se pretende alcanzar un nivel del 75% de la población entre 20 y 64 años empleada, implementándose a través del fomento de la participación de las mujeres, trabajadores mayores (55–64) e integración de los inmigrantes en el mercado de trabajo. Las carencias estructurales son patentes, ya que 23 millones de personas activas no encuentran trabajo —que supone un 10%.

Todo ello deberá hacerse a través de crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Cada uno de estos crecimientos es desarrollado ampliamente en la Estrategia, siendo de ellos el crecimiento integrador el que aborda las políticas a seguir en materia de empleo. Este crecimiento supone dar protagonismo a las personas mediante altos niveles de empleo (Comisión Europea, 2010), teniendo presente que la población activa está próxima a reducirse —solo dos tercios de nuestra población en edad laboral trabaja, frente a más del 70% de países como Estados Unidos y Japón—, hay que poner especial atención en los jóvenes, que tienen una tasa de desempleo del 21% y se han visto sensiblemente afectados por la crisis.

Con la iniciativa emblemática «una agenda para nuevas cualificaciones y empleo», la Comisión se fija como objetivo crear condiciones que modernicen los mercados laborales para incrementar los niveles de empleo y garantizar la continuidad de nuestros modelos sociales. Para ello, habrá que habilitar a las personas con la adquisición de nuevas cualificaciones para que puedan adaptarse a las nuevas condiciones y potenciales cambios de carrera. Con este objetivo, se propone «definir y ejecutar junto con los interlocutores sociales la segunda fase de la agenda de flexiguridad, para concretar las mejores formas de gestionar las transacciones económicas, de luchar contra el paro y de incrementar las tasas de actividad» (Comisión Europea, 2010: 23).

Con este Epígrafe queda cumplido el objetivo número 3 de este trabajo de ver cómo se ha trasladado este modelo a Europa, introduciéndose en las estrategias

europeas de empleo a través de las cuales los Estados Miembro deberán incorporar a su legislación medidas que apunten en esta dirección.

V. ESPAÑA

1. Primeros atisbos de flexibilidad

Desde la aprobación del Estatuto de los Trabajadores en España en el año 1980, son varias las reformas laborales que se han sucedido con el objetivo de dotar de una mayor flexibilidad al sistema de Relaciones Laborales español, caracterizado por una «herencia inicial de una regulación autoritaria, muy intervencionista y rígida de las relaciones laborales estructuradas durante el franquismo» (Valdés y Lahera, 2010: 35). Son tres las etapas que atraviesa el ordenamiento laboral.

En 1984, se aprueba una reforma pactada entre Gobierno, CEOE, CEPYME y UGT, en la que, con el objetivo de revertir la mala situación que arrastraba el mercado de trabajo —con un aumento incesante en la tasa de paro, que en ese momento se situaba en el 19,67%¹²—, se introducen unas modificaciones del Estatuto de los Trabajadores encaminadas a «reducir la incertidumbre empresarial de las actuaciones que conducen a la creación de nuevos puestos de trabajo y en el necesario ajuste de la demanda a las características de la oferta de trabajo» (Ley 32/1984). La flexibilidad laboral se centra en el empleo temporal, entendido como un mecanismo a través del cual puedan ajustarse las plantillas y lograr la adaptación a las circunstancias coyunturales. Desde este momento, la utilización masiva de la contratación temporal como cauce de flexibilidad laboral ha sido característico y predominante en el mercado laboral español que, sin embargo, no se ha visto acompañado de una compensación adecuada, en forma de seguridad, de la protección social por desempleo al ampliarse los periodos de carencia para el acceso a la prestación contributiva en la Reforma Laboral de 1992, que no hizo sino excluir o, en cualquier caso, minorar su proyección a trabajadores con empleos más precarios (Valdés y Lahera, 2010). Esto supone una primera diferencia con el modelo de flexiguridad implantado por Dinamarca ya que, en su caso, la protección social se encuentra claramente extendida, siendo uno de los pilares fundamentales de la estrategia.

En una segunda etapa, la Reforma Laboral de 1994, ante «la gravedad de la situación económica y su incidencia en el mercado de trabajo, concede prioridad a la

¹² Véase: www.ine.es

necesidad de acometer, de manera decidida y urgente, la reforma de las relaciones laborales con el objetivo de luchar contra el paro y potenciar nuestra capacidad generadora de empleo» (Ley 10/1994). El Gobierno, convencido de que el momento exige la puesta en marcha de «cambios estructurales profundos», reclama el esfuerzo solidario de todos los agentes involucrados, convocando a los agentes sociales para la búsqueda consensuada de soluciones. Para ello apuesta, por primera vez y con diferentes técnicas, por la flexibilidad interna, definida en el Apartado III, otorgando un papel fundamental a la negociación colectiva —fijándose un límite temporal para derogar Ordenanzas y Reglamentaciones, con el fin de ir sustituyéndolas por convenios colectivos—, a la vez que introduce cambios puntuales en el despido que moderen las indemnizaciones por extinción paralizando los salarios de tramitación en la conciliación de los despidos improcedentes e inaugura el despido objetivo por causas empresariales. La flexibilidad del empleo temporal queda intacta al mantener el ámbito de contratos de obra y eventual y abrir la participación de las empresas de trabajo temporal (Valdés y Lahera, 2010).

La tercera y última etapa comienza con la Reforma Laboral de 1997, recordada por el abaratamiento del despido improcedente en el contrato para el fomento de la contratación indefinida, que pasa a treinta y tres días de salario por año de servicio —manteniéndose en cuarenta y cinco días de salario por año de trabajo la indemnización por despido improcedente en el contrato indefinido ordinario— (DA1ª Ley 63/1997). Pero mayor importancia tuvo la Reforma Laboral de 2002, que implantó un modelo de flexibilidad absoluta de salida al articular un despido individual que no necesitaba para ser considerado improcedente de una resolución judicial, convirtiéndose así en un despido libre pagado. Estaba además conectado con una «ágil protección por desempleo» (Valdés y Lahera, 2010: 36) a través de un compromiso de actividad por parte del desempleado para retornar al mercado laboral. Todo ello no impidió el mantenimiento de las estructuras del empleo precario existente, sin apenas seguridad en el desempleo —tan sólo suavizado por el límite al encadenamiento de contratos temporales aprobado en la Reforma Laboral de 2006—, ni tampoco se produjo una mayor inversión en políticas activas que acompañaran los compromisos de actividad de los desempleados, tal y como reza el triángulo de oro danés. Todo ello hace que se acumulen «de manera errática y desordenada» (Valdés y Lahera, 2010: 36) varios tipos de flexibilidades

cuya yuxtaposición origina un marco de relaciones laborales extraordinariamente flexible, que no responde a una naturaleza coherente y únicamente capaz de lograr altas cotas de empleo y desempleo en poco tiempo. Además, apenas existen reformas ni inversiones públicas en el sistema de protección de desempleo que hagan efectiva la empleabilidad, la conciliación laboral y familiar y la alta rotación laboral, lo que hace que pueda definirse 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» (Valdés y Lahera, 2010: 36). Se presenta España como un país con una “inflexibilidad insegura” que debe ser transformada en una “flexibilidad segura” dentro de los márgenes de nuestro ordenamiento y conforme a nuestras reglas, instituciones, actores y tradición jurídica.

2. Reformas laborales de 2010 y 2012

2.1. Análisis de las exposiciones de motivos

El Real Decreto-ley 10/2010, de 16 de junio, *de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo* se desarrolla en un contexto de crisis financiera y económica de origen internacional desde principios de 2008 que se saldó con el quebrantamiento de una larga senda de crecimiento económico que desembocó en una intensa destrucción de empleo, de más de dos millones de puestos de trabajo y con una tasa de paro que rozaba el 20%. Además, el desempleo constituía el primer problema para los españoles, considerado como un «lastre inasumible a medio plazo para el desarrollo económico y para la vertebración de nuestro país» (RD 10/2010). Las principales causas que provocaron esta situación fueron la caída de la actividad productiva derivada del colapso de los cauces habituales de crédito, y el endeudamiento excesivo del consumo y la inversión en la etapa expansiva previa. Aunque son causas comunes al resto de países de nuestro entorno, en España se dieron con mayor intensidad.

El modelo de relaciones laborales español tiene una serie de debilidades que agravaron la situación derivada de la elevada sensibilidad del empleo al ciclo

económico, haciendo que en épocas de expansión crezca con fuerza, la misma con la que se destruye en épocas de crisis (RD 10/2010). Algunas de estas debilidades son el excesivo porcentaje de trabajadores con contrato temporal, provocando una segmentación y dualidad en el mercado de trabajo y siendo una anomalía en el contexto europeo; el escaso desarrollo de la legislación actual en cuanto a flexibilidad interna en las empresas; la insuficiente capacidad de colocación de los servicios públicos de empleo y la persistente discriminación de ciertos colectivos en el mercado de trabajo —mujeres, discapacitados y trabajadores de mayor edad.

Para abordar esta situación, la Reforma Laboral de 2010 se marca como objetivo primordial la recuperación de la senda de creación de empleo y la reducción del paro a través de una serie de medidas que se estructuran en tres bloques: reducir la dualidad del mercado laboral, reforzar los instrumentos de flexibilidad interna en el desarrollo de las relaciones laborales y elevar las oportunidades de las personas desempleadas.

Los términos más relevantes de esta nueva configuración y cuyo contenido más relacionado con el tema del trabajo se abordarán en el siguiente epígrafe, son los siguientes:

- Las medidas dirigidas a reducir la dualidad del mercado laboral, tratadas en el Capítulo I de la Reforma Laboral, se centran en dos líneas de actuación diferenciadas. Por un lado restringir el uso injustificado de la contratación temporal, y por otro, favorecer una utilización más extensa de la contratación indefinida.
- El refuerzo de los instrumentos de la flexibilidad interna de las relaciones laborales con el objetivo de favorecer la adaptabilidad de las condiciones de trabajo a las circunstancias de producción, entendidos como una alternativa positiva frente a la adopción de medidas de flexibilidad externa que implican un ajuste cuantitativo del volumen de empleo.
- El fomento del empleo de las personas desempleadas, a través de una mejora en las bonificaciones a la contratación indefinida con una regulación más rigurosa y una definición más selectiva de los colectivos de trabajadores, por un lado, mejorando sustancialmente la regulación de los contratos para la formación y así elevar las oportunidades de empleo

de los jóvenes, por otro lado, y finalmente mejorando los mecanismos de intermediación laboral iniciando una colaboración público-privada en esta materia.

Por su parte, el Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, *de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral* se aprueba casi dos años después en un momento en el que la crisis económica continúa poniendo en evidencia la insostenibilidad del modelo laboral español, ya que los problemas del mercado de trabajo son estructurales y requieren una reforma de envergadura que estaba siendo reclamada por instituciones económicas mundiales y europeas. Según reza en su exposición de motivos, esta nueva reforma laboral trata de garantizar tanto la flexibilidad de los empresarios en la gestión de los recursos humanos de la empresa como la seguridad de los trabajadores en el empleo y adecuados niveles de protección social. Se cita explícitamente que el objetivo es la flexiseguridad y para ello va a llevar a cabo una serie de reformas agrupadas en cuatro grandes bloques con el objetivo de crear las condiciones necesarias para que la economía española pueda volver a crear empleo y así generar la seguridad necesaria para trabajadores y empresarios, mercados e inversores. Los cuatro grandes bloques de medidas son los siguientes:

- Medidas destinadas a favorecer la empleabilidad de los trabajadores, para lo que se reforma el marco regulador de las empresas de trabajo temporal, autorizándolas a operar como agencias de colocación. Además se apuesta por una formación profesional que favorezca el aprendizaje permanente de los trabajadores y la potenciación del empleo juvenil con la modificación del contrato para la formación y el aprendizaje.
- Medidas dirigidas a fomentar la contratación indefinida la creación de empleo, entre las que se encuentran la reforma del contrato de trabajo a tiempo parcial que pretende buscar un mayor equilibrio entre flexibilidad y protección social, la promoción del teletrabajo como nueva forma de desarrollar la actividad laboral, la creación de una nueva modalidad de contrato de trabajo por tiempo indefinido dirigido a empresas de menos de cincuenta trabajadores y la racionalización del sistema de bonificaciones a la contratación indefinida.

- Medidas para favorecer la flexibilidad interna en las empresas como alternativa a la destrucción de empleo con el objetivo de fortalecer los mecanismos de adaptación de las condiciones de trabajo a las circunstancias concretas que atraviese la empresa. Para ello, se simplifica la distinción entre modificaciones sustanciales individuales y colectivas, se suprime el requisito de autorización administrativa en la suspensión del contrato de trabajo por causas económicas, técnicas, organizativas o productivas, se prevé el descuelgue del convenio colectivo en vigor en orden a facilitar la adaptación de salarios y otras condiciones de trabajo, se da prioridad al convenio colectivo de empresa en una serie de materias que se entienden primordiales para una gestión flexible de las condiciones de trabajo en aras a facilitar una negociación de las condiciones laborales en un nivel más cercano a la realidad de las empresas y sus trabajadores y por último incentivar que la renegociación del convenio se adelante al fin de su vigencia sin necesidad de denuncia a través de la reforma de la ultraactividad.
- Medidas destinadas a favorecer la eficiencia del mercado de trabajo y reducir la dualidad laboral, referidas esencialmente a la extinción del contrato de trabajo. Entre ellas se encuentra la reforma del régimen jurídico del despido colectivo, con la supresión de la necesidad de autorización administrativa y la delimitación de las causas de estos despidos; la rebaja de la indemnización por despido improcedente en aras de acercar los costes por despido a la media de los países europeos y la supresión de la obligación de abonar los salarios de tramitación en despidos improcedentes ya que actúan en ocasiones como incentivo para estrategias procesales dilatorias.

Tal y como puede observarse, ambas reformas laborales se centran en apostar por la flexibilidad interna de las empresas con el objetivo de revertir la tendencia tan marcada en España a utilizar el mecanismo de despido como modo de adaptación a una situación económica recesiva. Esta flexibilidad numérica interna que citaba Tangian (2008) como parte del agregado multivariado propuesto por la OCDE debería ir acompañada, según establecen ambas reformas en sus exposiciones de motivos, por esa seguridad en el empleo —que no en el puesto de trabajo— que

Serrano Pascual (2007) definía como *habilidad para adaptarse al cambio*. De esta forma, y acudiendo a la Matriz Wilthagen expuesta en el Apartado III, su combinación daría lugar a una legislación protectora del empleo y a políticas de formación, tal y como muestra la Figura 8. En el siguiente epígrafe se analizará si esto se plasma en el contenido de las reformas.

Figura 8. Matriz Wilthagen.

Seguridad Flexibilidad	Del puesto	Del empleo	De rentas	Combinada
Numérica externa	<ul style="list-style-type: none"> • Tipos de contrato • Legislación Tutela • Jubilación anticipada 	<ul style="list-style-type: none"> • Servicios de empleo • Políticas activas • Formación 	<ul style="list-style-type: none"> • Prestaciones desempleo • Otras prestaciones • SMI 	<ul style="list-style-type: none"> • Protección frente a despido durante los permisos
Numérica interna	<ul style="list-style-type: none"> • Desempleo parcial • Trabajo parcial • Jornada flexible 	<ul style="list-style-type: none"> • Legislación protectora empleo • Formación 	<ul style="list-style-type: none"> • Complementos para trabajo parcial • Becas 	<ul style="list-style-type: none"> • Diversidad de tipos de permisos • Jubilación parcial
Funcional	<ul style="list-style-type: none"> • Polivalencia • Formación • ETT • Externalización 	<ul style="list-style-type: none"> • Formación • Rotación de empleos • Trabajo en equipo • Polivalencia 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas de remuneración ligados a resultados 	<ul style="list-style-type: none"> • Modulación voluntaria de jornada
De coste de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • Ajustes de costes • Modulación/reducción de cuotas sociales 	<ul style="list-style-type: none"> • Modulación/reducción de cuotas sociales • Incentivos al empleo 	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdos de salarios • Complementos de reducción de jornada 	<ul style="list-style-type: none"> • Modulación voluntaria de jornada

Fuente: Molina Navarrete, (2011): 241, a partir de Wilthagen y Tros, (2004).

Pero sin duda la mayor comparación que debe hacerse es del enfoque de estas reformas laborales con el que tuvo en su momento el modelo danés. Tal y como establecía Klammer (2007) su debate se enfocó más en el dinamismo del mercado laboral con una prácticamente inexistente legislación de protección al empleo, pero con un acceso al mercado laboral muy activo y altas prestaciones por desempleo. No cabe duda que esta situación en España no se da, ya que históricamente se ha dotado al empleo de una elevada protección, a través de elevados costes de indemnización por despido —en comparación con otros países del entorno— que hacían —y aún hoy, hacen— que muchos trabajadores se mantengan en sus puestos de trabajo, por lo costoso que resultaría despedirlos. En estas dos reformas laborales, sobre todo en la de 2012, se intenta cambiar esta situación y disminuir la protección del empleo —acercándose así a los niveles europeos—, pero sin embargo no viene acompañado de ningún intento de dinamizar el mercado laboral, ni tampoco de dotar de seguridad a los trabajadores a través de mejores prestaciones por desempleo, como se verá en el siguiente epígrafe. Además, son innumerables las menciones al fomento de un empleo estable y de calidad —

entendida como seguridad— a través de contratos indefinidos. Es contradictorio abogar por un mercado de trabajo flexiguro mientras que la ciudadanía anhela un trabajo indefinido y estable, a poder ser en la misma empresa durante gran parte de su vida profesional. Por tanto el caso de España podría ceñirse más que a la flexiguridad danesa, a la propuesta por Auer (2007) en la que predomina un trabajo estable (seguro) con ciertos grados de flexibilidad que serían los que tendrían que adaptarse a la volatilidad de la economía. Como se ha dicho anteriormente, no sería un mercado flexiguro como un todo, sino tan sólo una parte de él.

2.2. Contenido de las reformas

En este Epígrafe, se recoge el contenido de las reformas laborales analizadas que va encaminado a la implantación de la flexiguridad en el modelo de las relaciones laborales, bien por dotarlo de mayor flexibilidad o de mayor seguridad. Son cuatro los bloques en los que se concentran los principales cambios introducidos en ambas reformas: contratación, despido, condiciones de trabajo y negociación colectiva.

CONTRATACIÓN

La Reforma Laboral de 2010, incorpora una modificación del artículo 15.1 a) del Estatuto de los Trabajadores, precepto relativo a los contratos por obra o servicio, mediante la cual se limita su duración a un máximo de tres años — ampliable hasta doce meses más por convenio colectivo—, momento a partir del cual adquieren la condición de trabajadores fijos de la empresa.

En la misma línea, ese mismo artículo se modifica en su apartado 5 quedando penalizada la concatenación de contratos temporales para «los trabajadores que en un periodo de treinta meses hubieran estado contratados durante un plazo superior a veinticuatro meses, con o sin solución de continuidad, para el mismo o diferente puesto de trabajo con la misma empresa o grupo de empresas, mediante dos o más contratos temporales, sea directamente o a través de su puesta a disposición por empresas de trabajo temporal, con las mismas o

diferentes modalidades contractuales de duración determinada», que adquirirán la condición de trabajadores fijos.

Ambas modificaciones pueden entenderse como medidas protectoras del empleo, ya que protegen al trabajador de mecanismos de flexibilidad externa de entrada, muy recurrentes y mal utilizados, como es la contratación temporal concatenada para necesidades que realmente son indefinidas. De este modo, se le reconoce al trabajador su carácter indefinido y los correspondientes derechos que de ello se derivan. Como se ha analizado en el Epígrafe 1.2 del Apartado IV, la estrategia danesa carece de medidas protectoras del empleo, promoviendo precisamente la flexibilidad externa y siendo éste uno de los pilares de su modelo. Ésta constituye la principal diferencia entre la estrategia danesa y la española: la protección al empleo. Mientras que Dinamarca no lo protege, las políticas españolas tienen el trasfondo de procurar que exista un empleo protegido —con indemnizaciones por desempleo elevadas—, a pesar de que, como veremos a lo largo de este epígrafe las medidas aprobadas tienden a rebajar cada vez más estas indemnizaciones.

La Reforma Laboral de 2012 crea la figura del *Contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores*, el cual podrá ser celebrado por empresas de menos de cincuenta trabajadores. La principal característica de esta nueva modalidad de contratación es que el periodo de prueba será de un año en todo caso. Además la empresa recibirá una serie de incentivos fiscales y bonificaciones en caso de contratar a personas que cumplan unas determinadas características y que los mantengan en el puesto durante al menos tres años.

Este precepto se inclina claramente hacia la flexibilidad externa de salida, abriendo la posibilidad de un “despido libre” —sin indemnización ni preaviso— durante un año. Este hecho desnaturaliza por completo el periodo de prueba, duplicándose el tiempo máximo que permite el artículo 14 del Estatuto de los Trabajadores, —seis meses para técnicos titulados en empresas de más de veinticinco trabajadores— tiempo más que suficiente para que el empresario decida si quiere que un trabajador continúe prestando servicios en la empresa. Se observa en medidas como esta la tendencia a la flexibilidad externa del modelo danés de la que hablábamos anteriormente.

Por otra parte, se elimina la prohibición de realizar horas extraordinarias a los trabajadores contratados a tiempo parcial, lo cual supone una nueva flexibilización, en este caso interna, con la que el empresario puede adaptar las horas de trabajo efectivo ahora también a sus trabajadores a tiempo parcial.

DESPIDO

La Reforma Laboral de 2010 incorpora varias modificaciones en materia de despido. La primera de ellas es una ampliación de los colectivos con los que puede celebrarse el *Contrato para el fomento de la contratación indefinida*, introducido en la Ley 12/2001 y cuya principal característica residía en una rebaja de la indemnización por despido improcedente, reduciéndose de 45 a 33 días de salario por año trabajado, para ciertos colectivos, que ahora se amplían.

Con esta medida, se promueve la flexibilidad externa de salida, de tal forma que al empleador le cuesta menos dinero el despido improcedente de unos colectivos que casualmente son los más débiles y a los que les resulta más difícil el acceso al mercado laboral —jóvenes hasta treinta años, mujeres, mayores de cuarenta y cinco años, personas con discapacidad y parados. Este es un nuevo ejemplo de medidas tendentes a la flexibilidad danesa, rebajando la protección al empleo.

Otra de las medidas es el aumento progresivo en la indemnización por finalización de los contratos temporales, que pasa de 8 a 12 días de salario por año trabajado. Esta constituye una medida de protección al empleo, ampliando los costes que el empresario debe abonar cuando expire el tiempo convenido para un contrato temporal, siendo claramente tendente a la penalización de esta modalidad con el objetivo de promover la contratación indefinida. Se produce aquí una incongruencia al ser una medida protectora, contraria a las analizadas previamente.

Finalmente, otra de las medidas relativas al despido es la incorporación a la consideración de despido colectivo aquel provocado por una mala situación económica de la empresa, que tiene como consecuencia directa una rebaja en la indemnización por despido que pasa de 45 a 20 días de salario por año de servicio al entrar por la vía del despido colectivo. Estará justificado cuando concurren causas

económicas, técnicas, organizativas o de producción desprendidas de los resultados de una situación económica negativa, que la empresa tendrá que acreditar, y de los que se deduce mínimamente la razonabilidad de la decisión extintiva.

Con esta medida se flexibilizan nuevamente los despidos de trabajadores, en este caso colectivos, lo cual va en contra de la intención de evitar los ajustes cuantitativos de las plantillas a través de medidas de flexibilidad interna, tal y como explica la exposición de motivos de esta misma ley.

Por su parte, la Reforma Laboral de 2012 recoge varias medidas relativas al despido. La primera de ellas es la generalización de la indemnización de 33 días de salario por año trabajado para todos los trabajadores en caso de despido improcedente. A este respecto, la Disposición Adicional 5ª aclara que en el caso de los contratos celebrados con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto — 12 de febrero de 2012—, «la indemnización se calculará a razón de 45 días por año de servicio por el tiempo de prestación de servicios anterior a dicha fecha, y a razón de 33 días de salario por año de servicio por el tiempo de prestación de servicios posterior» (RD 3/2012, DA5ª).

Esta medida completa la flexibilidad externa de salida ya iniciada en la Reforma Laboral de 2010 haciéndola extensiva a todos los trabajadores para contratos celebrados a partir de su entrada en vigor. Esta modificación supone una incongruencia similar a la señalada en la Reforma Laboral de 2010 con respecto a la parte de la exposición de motivos en la que se declara una intencionalidad de promover la flexibilidad interna con el objetivo de evitar despidos.

Se reforma también el régimen jurídico del despido colectivo, suprimiendo la necesidad de autorización administrativa y la exigencia de acuerdo con los representantes de los trabajadores, aligerando así un procedimiento que servía de freno en muchas ocasiones ante las voluntades extintivas colectivas de los empresarios.

Nos encontramos ante otra medida que incide en la flexibilidad externa de salida, que se suma a las ya citadas anteriormente y que son tendentes al modelo danés de flexiguridad estudiado en el marco teórico, pero se contraponen, como ya

hemos apuntado, a la intención de la exposición de motivos de la propia ley, de promover la flexibilidad interna.

CONDICIONES DE TRABAJO

La Reforma Laboral de 2010 incorpora matizaciones sobre la suspensión del contrato por reducción de jornada por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción recogida en el artículo 47 del Estatuto de los Trabajadores. Concretamente establece que el contrato puede ser suspendido a iniciativa del empresario cuando concurren esas causas pudiendo realizarse una disminución temporal de entre el 10 y el 70 por ciento de la jornada de trabajo habitual. Asimismo, esta medida viene acompañada por una modificación en la Ley General de la Seguridad Social, reconociendo un desempleo parcial para el trabajador que vea reducida su jornada por las causas anteriormente citadas, siempre que el salario también se vea reducido en igual proporción.

Esta es la primera medida que aboga por la flexiguridad, ya que una acción de flexibilidad interna en forma de suspensión parcial de contrato, se completa con una acción de seguridad para el trabajador que puede acceder al desempleo parcial, completando así el salario que se ha visto disminuido por la reducción de jornada.

En cuanto al artículo 41 del Estatuto de los Trabajadores, relativo a la *Modificación sustancial de las condiciones de trabajo*, la Reforma Laboral de 2010 modifica el periodo de consultas, pasando de ser «como mínimo de 15 días» a «no superior a 15 días». Además introduce la posibilidad de sustituir este periodo de consultas —por acuerdo entre empresario y representación legal de los trabajadores—, por un procedimiento de mediación o arbitraje de aplicación en el ámbito de la empresa. En caso de ausencia de representación legal de los trabajadores en la empresa, podrán atribuir tal representación a una comisión formada por un máximo de tres miembros de los sindicatos, según la representatividad del sector de actividad de la empresa.

Este mismo artículo se modifica posteriormente en la Reforma Laboral de 2012, introduciendo la posibilidad de modificación sustancial de las condiciones establecidas en el contrato de trabajo, acuerdos o pactos colectivos o disfrutadas por

los trabajadores en virtud de una decisión unilateral del empresario a efectos colectivos.

En ambas reformas se dota al procedimiento de modificación sustancial de condiciones de trabajo de una mayor flexibilidad, primero con la posibilidad de sustituir el periodo de consultas y posteriormente estableciéndolo como una decisión unilateral por la parte empresarial. Cabe señalar que estas modificaciones afectan a una serie de materias muy concretas, señaladas en el propio artículo, entre las que se encuentran aspectos tan importantes como la jornada de trabajo, el horario y su distribución o el sistema de remuneración y cuantía salarial. La posibilidad de una modificación unilateral de estas condiciones supone un agravio para los trabajadores, que pueden verse indefensos ante una eventual decisión empresarial, aunque ésta esté fundamentada en criterios legalmente objetivos y permitidos. Esta medida, supone una nueva expresión de flexibilidad que no se ve acompañada por una mayor protección al trabajador en forma de prestación por desempleo generosa, tal y como cabría esperar de la legislación danesa.

NEGOCIACIÓN COLECTIVA

La negociación colectiva, recogida en el Título III del Estatuto de los Trabajadores también es objeto de modificación en ambas Reformas Laborales. El artículo 82.3 relativo al concepto y la eficacia de los convenios colectivos, es objeto de revisión. La Reforma Laboral de 2010 contempla la posibilidad, mediante acuerdo entre la empresa y los representantes de los trabajadores, de proceder a la inaplicación del régimen salarial pactado en convenio de ámbito superior al de empresa, cuando la situación económica de ésta pueda verse dañada como consecuencia de su aplicación.

La Reforma Laboral de 2012 da un paso más, posibilitando este descuelgue no sólo para el régimen salarial, sino también para la jornada de trabajo, horario y distribución del tiempo de trabajo, régimen de trabajo a turnos, sistema de trabajo y rendimiento, funciones que excedan los límites de la movilidad funcional y mejoras voluntarias de la acción protectora de la Seguridad Social, con el límite temporal de la entrada en vigor de un nuevo convenio colectivo aplicable.

Estas medidas suponen flexibilizar las “reglas del juego” pactadas en el convenio colectivo para un determinado periodo y que garantizan la ausencia de huelgas durante el mismo. Se abre así la posibilidad de que el empresario, ante una mala situación —que puede ser coyuntural o no— pueda cambiar las condiciones pactadas relativas a varias cuestiones, de vital importancia para el desarrollo de la actividad laboral de los trabajadores.

Además, la Reforma Laboral de 2012 otorga prioridad aplicativa al convenio de empresa, respecto del convenio sectorial estatal, autonómico o de ámbito inferior en una serie de materias. Esta medida supone una flexibilización de la negociación colectiva, fomentándola en el «nivel más cercano y adecuado a la realidad de las empresas y sus trabajadores» —según establece la exposición de motivos (RD 3/2012)— para unas materias que se «entienden primordiales para una gestión flexible de las condiciones de trabajo».

Otra de las medidas relativas a la negociación colectiva modificada en la Reforma Laboral de 2012 es la ultraactividad de los convenios colectivos. Mientas que anteriormente a la Reforma se mantenía la vigencia aunque hubiera transcurrido el plazo máximo de negociación, tras la modificación se impone un periodo máximo de un año a contar desde la denuncia del convenio sin que se haya acordado un convenio nuevo o dictado un laudo arbitral, perderá su vigencia y pasará a aplicarse el convenio colectivo de ámbito superior, si lo hubiere. Esto significa que las condiciones pactadas en el convenio que expira no se mantienen indefinidamente y pasan a aplicarse aquellas recogidas en el de ámbito superior —si lo hubiera—, y si no, en última instancia el Estatuto de los Trabajadores.

Esta medida tiene su objetivo en evitar la perpetuidad de los convenios denunciados y no negociados, promoviendo su renegociación. Podría considerarse como un intento de dinamizar la negociación colectiva haciendo así que puedan negociarse condiciones adaptadas a cada momento, que pueden ser diferentes a las que hubo en la anterior negociación, las cuales seguirían vigentes de no ser por la nueva.

Estos son sólo algunos ejemplos de los contenidos de las dos últimas grandes reformas laborales, ambas aprobadas en plena crisis económica. Con ellos se hace palpable que, a pesar de la intención —expresada en las exposiciones de motivos—

de orientar el mercado laboral español hacia un modelo de flexiguridad que rebaje el desempleo estructural que presenta y del que no es capaz de deshacerse, las medidas adoptadas no son suficientes porque se inclinan claramente hacia la primera parte del término, olvidando la segunda. Son pocos los preceptos que contienen un mayor nivel de seguridad para los trabajadores que pierden un empleo. También son escasos los esfuerzos por la generalización de la formación permanente como manera de activar a estos trabajadores que, en muchos casos pasan largas temporadas afincados en el desempleo, lo que provoca una disminución de sus posibilidades de reincorporarse al mercado de trabajo.

Queda cumplido el cuarto de los objetivos propuestos para este trabajo, consistente en examinar la aplicación de las medidas de flexiguridad en España a través de dos reformas laborales.

2.3. Resultados de las reformas

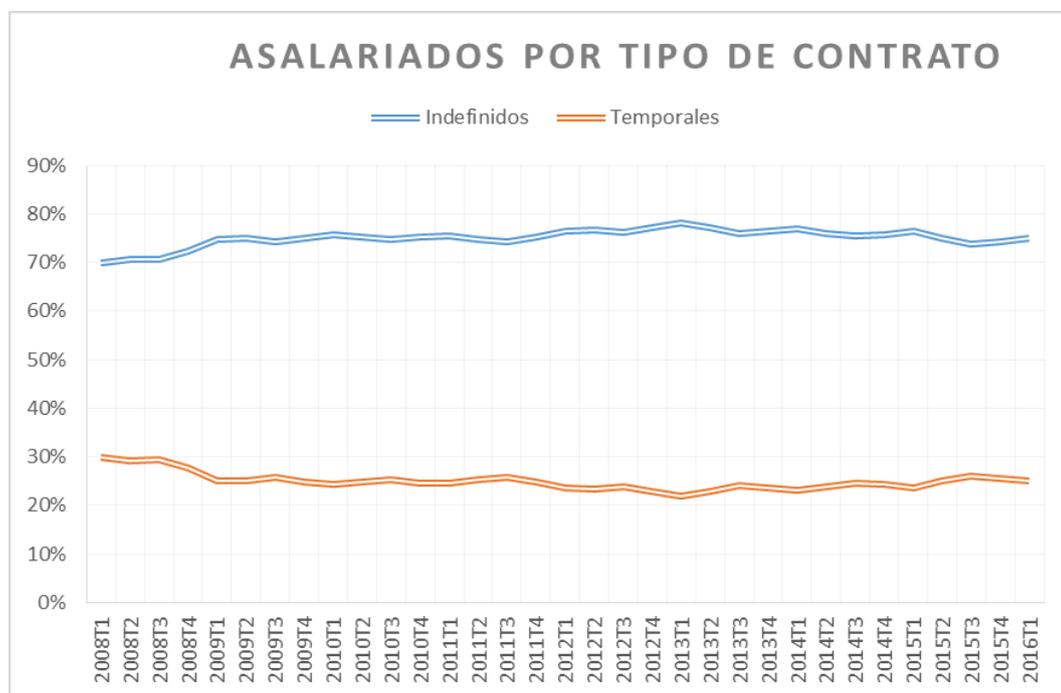
Con la perspectiva que dan prácticamente cuatro años de la implantación de la última reforma laboral, son muchas las instituciones y organismos que han elaborado informes sobre el impacto que ha tenido en el mercado de trabajo. Algunos se elaboraron con mayor premura queriendo hacer un primer análisis de la reforma cuando tan sólo llevaba vigente año y medio y otros se han elaborado más tarde.

Para la realización de este Epígrafe, se han consultado varios informes emitidos por diferentes organismos —Banco de España, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, OCDE y Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA)—, con el objetivo de tratar de constatar la realidad sin que los intereses propios de cada una de estas organizaciones pueda influir en un sentido o en otro. Para ello se analizan los resultados que muestran estos informes en referencia a los cuatro grandes grupos de medidas analizadas en el Epígrafe anterior.

Con respecto al bloque de contratación, el informe del Banco de España (2013) establece que la tasa de temporalidad continuó con la tendencia descendente desde el principio de la crisis, hasta el segundo trimestre de 2013 situándose en el 23% (Figura 9) que atribuye fundamentalmente a las condiciones cíclicas, aunque

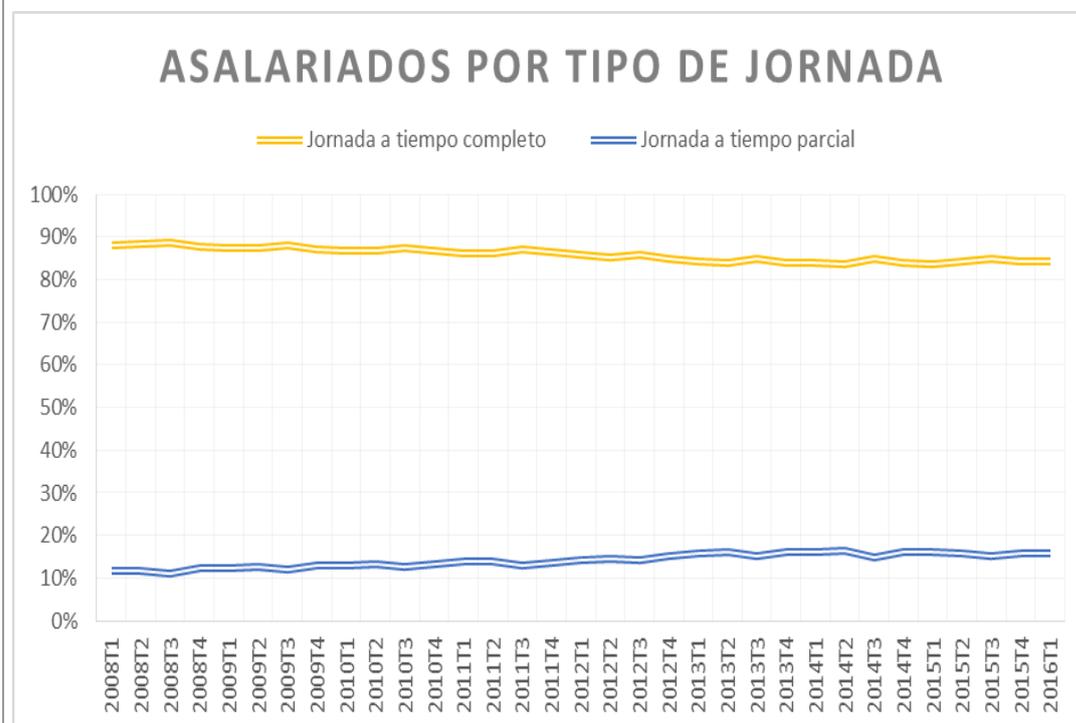
no hay que olvidar que este descenso de la tasa de temporalidad fue provocada por la concentración de la destrucción de empleo en la contratación temporal y la tasa disminuyó no por un aumento del peso relativo de las contrataciones indefinidas, sino por la pérdida de peso relativo de la contratación temporal, como el propio informe señala cuando dice que «los flujos de salida del empleo ha seguido siendo protagonizados, mayoritariamente, por los trabajadores con contrato temporal» (Izquierdo *et al.*, 2013: 62). El informe también señala una aceleración de la trayectoria ascendente de la contratación a tiempo parcial, cuestión modificada en la Reforma Laboral de 2012 (Figura 10).

Figura 9. Asalariados por tipo de contrato.



Fuente: *Elaboración propia a partir de datos de www.ine.es*

Figura 10.



Fuente: *Elaboración propia a partir de datos de www.ine.es*

Por su parte, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social afirma en su informe elaborado a mediados de 2013 que se produjo un cambio de tendencia en el ritmo de caída de las contrataciones indefinidas a partir de la reforma, pasando de un 13,6% en los doce meses anteriores a la reforma, al 1,24% en los doce meses posteriores. Sin embargo, las conversiones a indefinidos de contratos temporales mantuvieron —incluso se elevaron ligeramente— sus elevados porcentajes de caída, por lo que en este aspecto la reforma no tuvo eficacia, al menos hasta ese momento. Con respecto a las contrataciones indefinidas iniciales, el informe destaca el crecimiento del 4,82% de este tipo de contratos a tiempo completo, que puede vincularse con el nuevo contrato de apoyo a emprendedores. En lo que se refiere a la contratación a tiempo parcial, el informe destaca que se produjo un fuerte incremento, señalado como importante desde el punto de vista de la conciliación y transición entre periodos formativos y el empleo, así como para simultanear empleo y formación. Es vista como una alternativa a la contratación temporal, por lo que su desarrollo contribuye a luchar contra la dualidad del mercado de trabajo y el

informe recuerda que siempre es mejor un empleo a tiempo parcial que el desempleo —aunque el trabajador aspire a trabajar a tiempo completo—, ya que conforme transcurre el tiempo disminuye la probabilidad de encontrar un nuevo empleo, y además en muchas ocasiones se trata un paso previo a la contratación a tiempo completo.

El breve resumen del estudio de la OCDE de la Reforma Laboral de 2012 realizado en diciembre de 2013 señala que ésta contribuyó a la contratación indefinida, pudiendo haber creado 25.000 nuevos contratos indefinidos al mes sobre todo en pequeñas y medianas empresas. Este sería uno de los efectos positivos de la reforma a la hora de atenuar la generalizada segmentación del mercado de trabajo español.

En lo que se refiere al bloque de despido, el informe del Banco de España (Izquierdo *et al.*, 2013) apunta que la eliminación de la autorización administrativa no ha elevado el peso de los expedientes de extinción de empleo, mientras que se han mantenido los elevados porcentajes de los expedientes de reducción de jornada y suspensión de empleo que se venían dando desde que se empezaron a bonificar estos procedimientos en 2009. Sin embargo, una consecuencia de la supresión de la necesidad de autorización administrativa es el descenso del porcentaje de expedientes acordados con los representantes de los trabajadores.

El Ministerio de Empleo y Seguridad Social en su informe replica los vértices del triángulo de oro danés señalando que «las medidas de protección del sistema se basan en la protección de los derechos de los trabajadores a través de la tutela judicial efectiva, un elemento disuasorio (indemnización por despido), una red de protección en términos de transferencia de rentas (prestaciones y subsidios por desempleo) y unos servicios públicos de calidad que faciliten la reinserción en el mercado laboral (políticas activas de empleo)» (Ministerio de Empleo y Seguridad Social: 111). Como puede observarse el triángulo queda distorsionado al suprimir la elevada flexibilidad externa danesa por un elemento disuasorio de la misma como es la indemnización por despido y al incluir en un cuarto vértice la protección de los derechos de los trabajadores a través de una tutela judicial efectiva. Sin embargo, más adelante el informe establece que un elevado coste para el empresario en cuanto a razones extintivas es un mecanismo ineficaz para mantener el empleo. Esto

supone una clara incongruencia al abogar por un elemento disuasorio del despido y al mismo tiempo catalogarlo como ineficaz. El informe establece que el despido procedente se ha acelerado tras la reforma laboral, lo que parece lógico tras ampliarse las causas para poder ser considerado como tal y se ralentizó el crecimiento del número de trabajadores afectados por despidos colectivos en favor del uso de medidas de flexibilidad interna alternativas. Señala en este sentido, que el grado de rigidez del despido individual y colectivo se igualó a los valores medios de los países de la OCDE tras las modificaciones introducidas en la reforma.

La OCDE en su informe (OCDE, 2013) apunta que la Reforma Laboral de 2012 redujo los despidos colectivos debido probablemente al aumento de la incertidumbre procesal que se produjo tras la eliminación de la exigencia de autorización administrativa, incertidumbre que, con el nuevo cambio legislativo en agosto de 2013, trató de eliminar. Por otra parte, es llamativo el apunte que realiza sobre la duración del periodo de prueba, cuando dice que «la evidencia empírica (...) sugiere que el periodo de prueba es demasiado breve para aquellas empresas que no puedan acogerse al contrato emprendedores» (OCDE, 2013: 4), animando a prolongarse la duración máxima de este periodo, que es muy inferior a la de otros países de la OCDE. De la misma manera que aconseja una mayor convergencia entre los costes de indemnización de contratos temporales e indefinidos.

Con respecto al bloque de condiciones de trabajo, el informe del Banco de España (Izquierdo *et al.*, 2013) señala que la posibilidad de realizar modificaciones sustanciales «parece estar siendo utilizada con intensidad por parte de las empresas». Según este informe el 12,1% de las empresas recurrió a esta herramienta de flexibilidad interna durante el año 2012, sobre todo las grandes empresas, mientras que empresas pequeñas tienen un grado de utilización muy reducido. Apunta, además, que sería interesante un análisis de las razones de este comportamiento tan diferente por tamaño de empresa, porque el uso de estas posibilidades puede resultar crucial para limitar las pérdidas de empleo.

La OCDE, en su informe habla brevemente de la moderación salarial producida en España. Explica que la economía española parece haber conseguido avances en la moderación salarial, aunque esté afectando a los niveles de vida de los trabajadores, ya que empezaban a verse buenos resultados en evolución de empleo

y puestos de trabajo no destruidos. Sin embargo, invita a vigilar la evolución de la desigualdad salarial y que se garantice un equitativo reparto de costes y beneficios.

En cuanto al bloque de la negociación colectiva, el Banco de España en su informe de septiembre de 2013 comenta el leve repunte de la cobertura de los convenios de empresa en 2012, propiciado por la Reforma Laboral de ese mismo año, aunque señala que el tamaño de las empresas que dispone de convenio propio sigue siendo elevado, por lo que la descentralización de la negociación colectiva no está afectando suficientemente a empresas de menor tamaño. No obstante, señala, es posible que la «mera posibilidad de acudir a la negociación de convenios de empresa tras la reforma esté afectando a los resultados de los convenios colectivos sectoriales, que, según los últimos datos, tienden a converger hacia tarifas más reducidas acordadas en los convenios de empresa, a diferencia de lo que ocurría habitualmente». Es decir, que los convenios colectivos sectoriales tienden a igualar —a la baja— a los de empresa, simplemente por el hecho de que estos puedan negociarse. En cuanto a la limitación de la ultraactividad de los convenios, la reforma ha surtido efecto y se observa una aceleración en el ritmo de renegociación en 2013, que se traduce en un mayor número de trabajadores afectados por convenios de nueva firma —casi 1,3 millones— del promedio observado en años anteriores —en torno a 800.000. A la vista de los resultados, el Banco de España vaticina un importante avance de la negociación colectiva en los próximos meses.

Por su parte el Ministerio de Empleo y Seguridad Social señala el aumento de convenios colectivos firmados hasta ese momento, la mayor parte de empresa, suponiendo un 83,7% más que en 2012 donde ya hubo un incremento con respecto al año anterior. La pretendida dinamización de la negociación colectiva, a través de la limitación de la ultraactividad de los convenios, se consiguió —según este informe— ya que puso fin a «largos e infructuosos periodos de negociación desde la denuncia del anterior convenio, a veces incluso de años». A este aspecto ayudó el acuerdo alcanzado entre CEOE, CEPYME, CCOO y UGT en mayo de 2013 dirigido precisamente a impulsar la negociación colectiva pendiente y superar las situaciones de bloqueo.

Se cumple con este epígrafe el último de los objetivos de este trabajo: analizar los resultados de las reformas laborales estudiadas anteriormente.

VI. CONCLUSIONES

La primera de las conclusiones que se desprenden de este trabajo es que la flexiguridad es un concepto muy debatido, que cuenta con numerosas definiciones, todas ellas válidas ya que surgen desde diferentes perspectivas. No es algo rígido haciendo alarde de esa flexibilidad que el propio concepto anuncia pudiendo adaptarse a multitud de situaciones y circunstancias, estando todas ellas cubiertas bajo esa misma denominación.

El análisis del modelo de flexiguridad danés revela que el éxito de las medidas aprobadas reside en las características propias de su mercado laboral. Pueden observarse similitudes entre la situación que tenía Dinamarca previa a la adopción de medidas y la situación actual del mercado laboral español: un importante porcentaje de paro estructural que golpea principalmente a colectivos como mujeres, jóvenes y personas con baja cualificación; rigidez salarial y polarización entre *insiders* y *outsiders*. Ante esta situación Dinamarca supo poner en marcha una serie de medidas que funcionaron y consiguieron corregir el desempleo estructural que azotaba su mercado laboral convirtiéndose en el país con menor tasa tan sólo unos años después.

Se observa, por otra parte, un intento de trasladar ese éxito de las políticas de flexiguridad producido en países como Dinamarca al conjunto de la Unión Europea, olvidando, tal vez, que la diversidad de los mercados laborales de los diferentes Estados hace imposible la adopción de medidas a nivel global. Es lógico pensar que lo que ha resultado exitoso en un país puede no serlo para los demás. La adaptación de estas líneas de actuación a cada situación particular será el condicionante que llevará al éxito o fracaso de los planes europeos de empleo.

En el caso de España, ha quedado clara la intención de los gobiernos por dotar de flexiguridad al ordenamiento laboral, intención que no va más allá de las exposiciones de motivos de las leyes, puesto que las medidas finalmente adoptadas son una amalgama de preceptos que persiguen fines contradictorios y con los que es imposible elaborar una estrategia sólida que haga disminuir el elevado porcentaje de desempleados a largo plazo, como ocurrió en Dinamarca. La reforma debe ser estructural y no sólo del sistema laboral sino de otras muchas cuestiones que acompañan a las políticas de empleo, como es el caso de la adopción de medidas que

posibiliten la conciliación familiar haciendo que muchas más mujeres puedan incorporarse al mercado de trabajo —aspecto fundamental en la reforma danesa. Se necesite tal vez un cambio en la sensación de inseguridad generada por los omnipresentes contratos temporales haciendo que se supere el miedo a perder un empleo porque se tiene la certeza de que pronto se encontrará otro. Y en ese trance, obligados a “activarse”, los desempleados reciban una formación de calidad —y no con cursos de cómo aprender a elaborar un currículum— y así poder estar mejor preparados para cuando surja la oportunidad de un nuevo empleo.

Ha quedado claro que los efectos que han tenido las reformas laborales —en especial la última— son meras reacciones a las medidas adoptadas, lejos de suponer en antídoto necesario para atajar el grave problema de desempleo que sufre España. Las medidas adoptadas en Dinamarca tuvieron, como se expuso en la Figura 3 — Epígrafe 1.2 del Apartado IV—, un efecto inmediato en las tasas de desempleo y, tras cuatro años de vigencia, se habían reducido a la mitad. Como es sabido por todos, eso no ha sucedido en España y, por lo tanto, sólo cabe reflexionar que lo hecho hasta ahora no funciona y que las medidas a adoptar en futuras reformas deben ir orientadas en otro sentido.

VII. REFERENCIAS

- ALONSO-BENITO, L. E., & FERNÁNDEZ-RODRÍGUEZ, C. J. (2013). *Los discursos del presente. Un análisis de los imaginarios sociales contemporáneos*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- ANDERSEN, T. M. (2012). A flexicurity labour market in the great recession: the case of Denmark. *De Economist*, 160(2), 117-140.
- AUER, P. (2007). *In search of optimal labour market institutions*. Geneva: ILO.
- BURR, V. (2005). *Social constructionism*. Routledge.
- BURRIEL DEVESA, C., & GARCÍA-POSADA GÓMEZ, E. (2008). Guía de la Estrategia de Lisboa.
- COMISIÓN EUROPEA, (1997). *Labour market studies: Denmark*, compiled for the European Commission by Ramboll Management.
- COMISIÓN EUROPEA, (2006). Libro Verde de la Comisión «Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI» COM (2006)708. Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA, (2007). Hacia los principios comunes de la Flexiguridad: Más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad. Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA, (2010). EUROPA 2020. Una Estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. UE-DG. COM.
- FOUCAULT, M. (1975). *Vigilar y castigar*. Madrid: Siglo XXI, 2005.
- GARCÍA-BORÉS, J. M. (1996). La desarticulación de discursos y la «versión única» como fenómeno e instrumento de poder. En Gordo, J.A. y Linaza, J.L. (eds.), *Psicologías, discursos y poder*. Madrid: Visor.
- HAWORTH, A., Y MANZI, T. (1999). Managing the 'underclass': interpreting the moral discourse of housing management. *Urban studies*, 36(1), 153-165.
- HENDELIOWITZ, J., Y HERTZ, M. (2008). Danish Employment Policy. *National Target Setting, Regional Performance*.
- HERNÁNDEZ, J. G. (2013). Crítica a la flexiseguridad. *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, 2013 (16): 51-82.
- IZQUIERDO, M., LACUESTA, A., & PUENTE, S. (2013). La reforma laboral de 2012: un primer análisis de algunos de sus efectos sobre el mercado de trabajo. *Boletín Económico*, (SEP).
- JASPERS, T. (2009). Flexiguridad: ¿es la respuesta acertada a la modernización del derecho del trabajo?: una perspectiva holandesa, En Juan Pablo Landa Zapirain et al. (eds.) *Estudios sobre la estrategia europea de la flexiseguridad: una aproximación crítica*, Albacete, Bormazo: 89-96.

- JØRGENSEN, H. (2010). Danish "flexicurity" in crisis-or just stress-tested by the crisis? *Center for Arbejdsmarkedsforskning, Carma, Aalborg Universitet*.
- KEUNE, M Y SERRANO, A. (2014). The power to Name and Struggles over Meaning: The Concept of Flexicurity. *Deconstructing Flexicurity and Developing Alternative Approaches. Towards Neo Concepts and Approaches for Employment and Social Policy*. New York. Routledge.
- KLAMMER, U. (2007). Flexiseguridad: perspectiva europea. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, Extra 1: 117-143.
- MADSEN, P. K. (2005). How can it possibly fly?: The paradox of a dynamic labour market in a Scandinavian welfare state. *Center for Arbejdsmarkedsforskning, Carma*.
- MADSEN, P. K. (2008). Flexiseguridad: ¿un nuevo programa para la reforma del mercado laboral en Europa? *Boletín económico de ICE, Información Comercial Española*, (2950): 17-24.
- MARTÍN MARTÍN, M., SERRANO PASCUAL, A. Y TOVAR MARTÍNEZ, F. J. (2014). La noción de flexiguridad como la reconciliación de lo irreconciliable, En Fernández Rodríguez, C. J. y Serrano Pascual, A. (coords.) *El paradigma de la flexiguridad en las políticas de empleo españolas: un análisis cualitativo*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas: 59-79.
- MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (2013), Informe de evaluación del impacto de la reforma laboral.
- MOLINA NAVARRETE, C. (2011): *Teoría de las relaciones laborales*.
- MORENO VIDA, M. N. (2009). El debate sobre la flexiseguridad en Europa. *En Ponencia al XX Congreso Nacional de la Asociación de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*.
- OCDE (2013). Estudio de la OCDE sobre la reforma laboral de 2012 en España: una evaluación preliminar.
- OCDE (2014). The 2012 Labour Market Reform in Spain: A Preliminary Assessment, OECD Publishing. Disponible en <http://dx.doi.org/10.1787/9789264213586-en>
- OJEDA-AVILÉS, A., & PÉREZ, M. G. (2014). La flexiseguridad como paradigma de las políticas de empleo en Europa: Revisión crítica. *THEMIS: Revista de Derecho*, (65), 41-51.
- DE PABLOS RAMÍREZ, J. C. Y MARTÍNEZ, A. (2008) La Estrategia Europea de Empleo: Historia, consolidación y claves de interpretación. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, (77), 105-133.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. (2007). Flexiguridad: el debate europeo en curso, En Escudero Rodríguez, R. (Coord.): *Aportaciones al debate comunitario sobre "Flexiseguridad"*, La Ley. Madrid.
- SANZ DE MIGUEL, P. (2013). La activación en la Estrategia Europea de Empleo: traslación a los discursos y las políticas de España y Reino Unido (Tesis Doctoral). Departamento de Sociología. Universidad Autónoma de Barcelona.

SERRANO PASCUAL, A. (2007). Reshaping Welfare States: Activation Regimes in Europe, En Serrano Pascual, A. y Magnusson, L. (eds.) *Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe*, Bruselas: PIE Peter Lang: 11-35.

TANGIAN, A. (2008). Flexiguridad europea: conceptos (definiciones operativas), metodología (instrumentos de seguimiento) y políticas (implantaciones consistentes). *Lan Harremanak, Revista de Relaciones Laborales*, 16.

VALDÉS DAL-RÉ, F. (2010). El debate de flexiseguridad en la Unión Europea I (y II). *Relaciones Laborales: Revista Crítica de Teoría y Práctica*, (12), 1-9

VALDÉS DAL-RÉ, F. Y LAHERA FORTEZA, J. (2010). La flexiguridad laboral en España. *Fundación Alternativas*.

WILTHAGEN, T. (1998). Flexicurity - A new paradigm for labour market policy reform? Berlin WZB *Discussion Paper FSI*, pp. 98-202.

WILTHAGEN, T., TROS, F., Y VAN LIESHOUT, H. (2003). Towards flexicurity?: balancing flexibility and security in EU member states, paper for the 13th *World Congress of the International Industrial Relations Association (IIRA)*. Berlin.

WILTHAGEN, T. y TROS, F. (2004). The concept of flexicurity: a new approach to regulating employment and labour markets, *Transfer*, 10 (2), 166-186.