

CURSO 2013/2014

**TRABAJO FIN DE
GRADO:
TRABAJO FLEXIBLE**

GRADO EN RELACIONES LABORALES Y
RECURSOS HUMANOS
FACULTAD DE CIENCIAS DEL TRABAJO

AUTOR: CONCEPCION GARCÍA DEL RIO
TUTOR: INMACULADA MÍNGUEZ LARA

TÍTULO TRABAJO FLEXIBLE

AUTOR CONCEPCION GARCIA DEL RIO

TUTOR ACADÉMICO INMACULADA MÍNGUEZ LARA

RESUMEN El concepto de flexiseguridad se ha convertido en un elemento central de las políticas europeas. Este trabajo pretende analizar este modelo desde sus orígenes hasta la actualidad, explicando el éxito del mismo en países como Holanda o Dinamarca. Se trata también de estudiar su posible aplicación en España, y si esta aplicación se ha iniciado ya a través de las sucesivas reformas laborales. Y concluir con una propuesta de medidas que contribuyan a la mejora de su proyección en nuestro país.

INDICE

1. Justificación	4
2. Diseño	5
3. Contexto	5
4. Flexiseguridad: definición del concepto	6
Primero la flexibilidad	6
Después la seguridad	8
La flexiseguridad	10
5. Los orígenes de la flexiseguridad en Europa	14
6. Modelos de éxito: Dinamarca y Holanda	22
7. Flexiseguridad en España	28
¿Es posible la traslación del modelo a España?	28
La introducción de la flexiseguridad en España	29
Reformas laborales y flexiseguridad.....	31
Estrategias de flexiseguridad en España: nuevos retos	37
8. Conclusiones finales	39
9. Bibliografía	42

1. JUSTIFICACION

Las relaciones laborales han venido desarrollando un conflicto en torno al logro de dos objetivos:

- De un lado, asegurar a los empresarios una gestión flexible de la mano de obra, es decir, un marco regulador del trabajo por cuenta ajena y dependiente fácilmente adaptable a los cambiantes requerimientos de un mercado competitivo, abierto y marcado por la globalización.
- De otro, garantizar a los trabajadores la tutela del y en el empleo mediante la adopción y puesta en práctica de las medidas que instituyan unos sistemas de seguridad en el ámbito de la relación laboral y en el ámbito del mercado.

De ahí la importancia de hacer un estudio del estado actual del conflicto de estos dos elementos en el ámbito de la Unión Europea y en España para, así, elaborar las conclusiones que nos permitan valorar la aplicabilidad y el éxito de un modelo de flexiseguridad. Ello porque las relaciones entre flexibilidad y seguridad no deben ni pueden entenderse conforme al juego de los principios más tradicionales, de oposición o de enfrentamiento, sino según una nueva lógica de convergencia en los objetivos finales. (Valdés Dal- Re y Lahera, (2010).

2. DISEÑO

El plan de trabajo seguido ha consistido en:

- 1º. Análisis de la documentación europea existente sobre el tema elegido
- 2º. Estudio de la bibliografía publicada en relación con el contenido del trabajo
- 3º. Elaboración de las conclusiones que constituyen la memoria de este trabajo.

3. CONTEXTO

La experiencia danesa y el ejemplo holandés muestran cómo se ha diseñado el sistema de flexiseguridad. Pero lo realmente interesante es conocer si este enfoque ha contribuido a los objetivos de la política de empleo: mejorar el empleo en términos cuantitativos y cualitativos o, en palabras de la Comisión: “más y mejores empleos”.

Además, el estado actual de crisis económica ha cambiado radicalmente los presupuestos que son el punto de partida de las directrices europeas sobre el trabajo flexible y, al mismo tiempo, seguro.

4. FLEXISEGURIDAD: DEFINICION DEL CONCEPTO

a) Primero la flexibilidad

Según la definición de Recio (1997), flexibilidad laboral significa que “las prácticas laborales deben adaptarse a las necesidades de la vida social y económica”, es decir, se refiere básicamente a la capacidad empresarial de gestionar su fuerza de trabajo para hacer frente a condiciones cambiantes del mercado de trabajo, de muy variada naturaleza (tecnológicas, económicas, organizativas o productivas) En este sentido, Quintana Hernández (2012) diferencia entre flexibilidad para el trabajador y flexibilidad para la empresa.

En el primer caso, se trata de facilitar la conciliación del trabajo con las necesidades de la vida personal y familiar del trabajador, como por ejemplo el cuidado de personas (hijos, personas mayores o incapacitados), la realización de estudios o disfrutar de periodos de descanso. Las medidas laborales a tener en cuenta serían reducciones de jornada o derechos de ausencia.

Dentro de la flexibilidad empresarial, los autores diferencian:

- a) Flexibilidad cuantitativa o adaptación de la fuerza de trabajo a las variaciones de la producción. A su vez, ésta puede ser: externa, que alude a la capacidad de la empresa para realizar contrataciones o despidos, así como para organizar su proceso productivo acudiendo a los servicios de otras empresas (empresas de trabajo temporal). Es decir, variar el número de trabajadores de plantilla según las necesidades de la producción mediante la contratación temporal, a tiempo parcial o facilitando el despido. Los elementos que influyen en esta vertiente son: las diversas modalidades legalmente previstas de contratación temporal, especialmente en lo que afecta a los requisitos de celebración y a los costes de despido, las posibilidades de recurrir a las empresas de trabajo temporal, el recurso a contratistas y subcontratistas o trabajadores autónomos.

La flexibilidad cuantitativa también puede ser interna y alude a la capacidad empresarial de modificar las condiciones de empleo y la organización del trabajo dentro de su propia empresa. Es decir, adaptar el uso de la propia plantilla en cada caso, con medidas

como la movilidad geográfica o funcional, las modificaciones del contrato de trabajo o los sistemas de trabajo y rendimiento, los niveles de cualificación profesional de los trabajadores y los regímenes relativos a la estructura salarial y a la fijación de la cuantía de los salarios y complementos salariales.

- b) Flexibilidad cualitativa: adaptación de los trabajadores a nuevas necesidades de la producción mediante la cualificación, es decir, una formación inicial amplia y de calidad y el recurso al aprendizaje permanente.
- c) Flexibilidad salarial: adaptación de los salarios a las circunstancias de cada empresa o sector, con la trascendencia que esto tiene para la negociación colectiva porque requiere la posibilidad de una negociación descentralizada e individual.
- d) Flexibilidad general: adaptación de la población del país a circunstancias económicas generales.

La flexibilidad se justifica, desde un punto de vista económico, como un instrumento para hacer frente al desempleo. En su defensa de este modelo, la Unión Europea afirma la existencia de dos tipos de trabajadores: *insiders* y *outsiders*.

Los trabajadores internos (nacionales, adultos, varones y cualificados o semicualificados) son los que están ocupados, tienen salarios altos y posibilidad de negociarlos. Los trabajadores externos (franjas periféricas integradas por mujeres, trabajadores inmigrantes y no cualificados, desempleados y jóvenes que buscan su primer empleo) son los que están parados o trabajan de forma precaria, por lo que no tienen poder de negociación en el mercado.

La diferencia entre unos y otros queda reflejada en su diferente tratamiento: alta protección social y buenas expectativas de reinserción en el sistema productivo de los trabajadores internos, y precariedad en la protección social y en el empleo y difícil incorporación o reincorporación laboral de los trabajadores externos. Además, la capacidad de los primeros para negociar salarios altos, independientemente de la situación del mercado, generaría una rigidez salarial y, con ello, desempleo. Es decir, el exceso de oferta en el

mercado de trabajo es el resultado de un salario por encima del salario de equilibrio.

Esta segmentación del mercado de trabajo es consecuencia de la descomposición del contrato de trabajo en una constelación de contratos de trabajo en los últimos años de la década de los setenta. La configuración legal del contrato de trabajo como el tipo contractual socialmente típico de prestación del trabajo por cuenta ajena y dependiente, utilizado para construir una relación laboral estable y de larga duración en el tiempo, exclusiva y a jornada completa, entra en crisis. En su lugar, la legislación fomenta el uso de los llamados “contratos atípicos” (temporales, a tiempo parcial y fijos-discontinuos).

Por todo ello, y siempre según las afirmaciones de la unión Europea, la disminución de salarios tendría consecuencias positivas en el desempleo y la competitividad. Si se permite una desregulación estatal del mercado de trabajo y un debilitamiento de la acción sindical, el mercado de trabajo recuperaría condiciones de competencia perfecta y el nivel de pleno empleo. De ahí la necesidad de flexibilizar el mercado de trabajo para poner fin al desempleo, ya que la flexibilidad presumiblemente beneficiaría a los *outsiders* al incluirlos en el mercado laboral. Esto implica una creciente inseguridad y menor protección hacia los *insiders*, a quienes como compensación se les ofrecería mayor seguridad mediante seguridad social adecuada y mejores oportunidades de formación a fin de incrementar su empleabilidad (Supiot, 2001).

b) Después la seguridad

Tradicionalmente, la seguridad se identificaba con estabilidad en el puesto de trabajo, lo que jurídicamente se garantiza por medio de un contrato de trabajo de duración indefinida y disposiciones legales que limiten las posibilidades empresariales de extinción del mismo y que incluyen consecuencias negativas (indemnizaciones y/u obligación de readmisión) para el empresario si procede a la extinción sin atenerse a aquellas disposiciones legales (Quintana Hernández, 2012).

En segundo término, los sistemas públicos de protección social establecen medidas protectoras frente a la pérdida del puesto de trabajo:

seguro de desempleo, rentas básicas, indemnizaciones y prestaciones por accidente de trabajo, prestación de incapacidad temporal, prestaciones de supervivencia, prestaciones familiares, pensiones de jubilación, rentas de emancipación, subvenciones a la compra o al alquiler de vivienda o políticas activas del mercado de trabajo.

Sin embargo, además de esta seguridad en el puesto de trabajo (*job security*), se diferencian actualmente otras formas de seguridad:

- a) Seguridad en el mercado de trabajo o empleabilidad (*employment security*): certeza de mantenerse como activo en el mercado de trabajo, aunque sea con diferentes empresarios o en diferentes puestos de trabajo. Para ello, se requieren políticas activas de empleo eficientes.
- b) Seguridad de ingresos mínimos (*income security*): certeza de que, si no se trabaja, se recibirán ingresos sustitutivos del salario, esto es, prestaciones económicas por desempleo, invalidez o jubilación.
- c) Seguridad de combinación (*combination security*): certeza de poder conciliar el trabajo y las responsabilidades familiares, formación o cualquier necesidad individual. Para ello es necesario una regulación de los derechos de ausencia al trabajo.

Con referencia a la empleabilidad, uno de los puntos centrales de la seguridad, se define como la habilidad del trabajador para encontrar empleo en un momento dado. Waltery y Vielle (2004) distinguen dos tipos de seguridad en la empleabilidad en función del tiempo: uno a corto plazo, que remite a la responsabilidad directa del individuo a través de su habilidad para encontrar trabajos. En este sentido, la política europea es generar la mayor tasa de empleo a cualquier coste, debiendo el individuo aceptar empleos de baja calidad antes que estar en desempleo.

Y otra a largo plazo, que distribuye la responsabilidad entre el trabajador y las políticas de empleo. Aquí la seguridad es entendida como la creación de una infraestructura para el desarrollo de habilidades que no son aprovechables a corto plazo, lo que aumenta la posibilidad de la futura reinserción del trabajador al mercado laboral, aunque no la asegura.

Un análisis de este conjunto de acciones de flexibilidad y seguridad puede arrojar importantes conclusiones, entre otras, la determinación de las recíprocas influencias entre ellas. En este sentido, algunas manifestaciones de flexibilidad numérica, como facilitar los contratos temporales o el despido, reducen la seguridad en el puesto de trabajo. Por otro lado, la seguridad de ingresos se preserva mejor adoptando medidas en el ámbito de la flexibilidad interna, no en el de la flexibilidad externa.

c) La flexiseguridad

Sea cual sea su perspectiva de análisis, la flexiseguridad es un término preñado de ambigüedades. (Valdés y Lahera, 2010). Este rasgo se aprecia desde un punto estrictamente político, pues este término engloba cuantas acciones tratan de desarrollar la seguridad de los trabajadores en un escenario de menor protección del puesto mediante el establecimiento de nuevas relaciones en el par que integran esta noción, como por ejemplo la formación permanente, la mejora de los servicios de empleo, las fórmulas de conciliación de la vida personal y familiar o el abaratamiento del despido. Así, la flexiseguridad se ha convertido en un cómodo cajón desastre en el que los interlocutores sociales incluyen todas las decisiones relacionadas con el empleo, independientemente de que éstas se refieran a la relación laboral, al mercado de trabajo o a la protección social.

Pero esa mencionada ambigüedad aparece también desde una dimensión estrictamente conceptual, pues se manejan por la doctrina dos grandes definiciones:

- La flexiseguridad es, de un lado y en lo esencial, una herramienta de ordenación del empleo, que se expresa a través de muy variadas acciones.
- Pero, por otro lado, también puede entenderse como un nuevo paradigma del marco regulador del mercado de trabajo, es decir, de un modelo que altera los elementos estructuradores de los sistemas de seguridad. Cambian los beneficiarios de estos sistemas, ya que no se identifican primordialmente con cada trabajador, sino con la totalidad de trabajadores como categoría general e indeterminada

que afecta al conjunto de oportunidades generadas en el empleo. En segundo lugar, cambia la identidad de los responsables principales, que no son los empresarios, sino los poderes públicos y los propios trabajadores. En tercer lugar, cambia el escenario donde se organizan y gestionan los sistemas de protección, que no es la relación laboral, sino el mercado. Finalmente, se transforma el contenido de la seguridad misma, que pretende garantizar, no el puesto de trabajo de cada trabajador, sino el conjunto de empleos generados en el mercado mismo.

El término fue utilizado por primera vez por el profesor de sociología holandés Hans Adriaansens en 1995, en un discurso sobre el panorama socioeconómico. Lo califica como el conjunto de políticas capaces de conciliar las medidas de flexibilidad, que se habían introducido de manera sistemática y desordenada durante la década de los años ochenta, con acciones de seguridad, cuyos beneficiarios habrían de ser precisamente los trabajadores afectados por ellas. Sin ofrecer una definición cerrada, vincula el concepto y la práctica de la flexiseguridad con fórmulas de tránsito de un sistema de seguridad en el puesto de trabajo a otro de seguridad en el empleo, facilitado éste por un mejorado sistema de protección social (Tangian, 2003). Para él, suponía un cambio de la seguridad laboral hacia la seguridad en el empleo, al mismo tiempo que un cambio de actitud hacia la flexibilidad (entendida como facilidad de contratación y despido), así como la creación de un sistema de seguridad social flexible y activo (Wilthagen y Tros, 2004).

Ese mismo año, el Ministro danés de Asuntos Sociales y del Empleo, Ad Melkert, elabora un memorando en el que se hacía constar la necesidad de implantar medidas en el empleo que tiendan a buscar un equilibrio entre seguridad y necesidad.

También en esa época, el Gobierno holandés publica un informe que lleva por título "*Flexibilidad y Seguridad*" en el que, tras constatar las deficiencias de un mercado laboral crecientemente dualizado entre trabajadores fijos y con contratos flexibles, concluye la necesidad de adoptar medidas dirigidas a restablecer la posición de los trabajadores débiles. La combinación entre flexibilidad y seguridad se presentó como "una redistribución de los derechos a

subsidios entre los que tienen y los que no tienen”. Este informe dio lugar a dos leyes: la Ley de Flexibilidad y Seguridad y la Ley de Empresas de Trabajo Temporal. Mientras ésta procedía a desregular la actividad de la cesión de mano de obra, aquella otra establecía una serie de medidas dirigidas a dotar a los contratos atípicos de determinadas garantías en dos aspectos básicos: existencia y duración (Jaspers, 2009).

Para sociólogo holandés Wilthagen, quien elabora por primera vez una teoría de la flexiseguridad (1998):

La flexiseguridad es una estrategia política que intenta, de una manera sincrónica y deliberada, impulsar la flexibilidad en los mercados laborales, la organización del trabajo y las relaciones laborales, por una parte, y mejorar la seguridad (tanto en el ámbito del empleo como en el de la protección social) a favor de los trabajadores, especialmente para los trabajadores pertenecientes a grupos vulnerables dentro y fuera del mercado laboral, por otro lado (pag,102).

Dos son los elementos básicos de la noción ofrecida por este autor:

- El primero es de índice procedimental, ya que la flexiseguridad se entiende como una estrategia sincronizada y deliberada en la adopción de las medidas que la integran.
- El segundo tiene una dimensión subjetiva, ya que los beneficiarios de las medidas de seguridad no son los trabajadores en general, sino especialmente los integrantes de grupos socialmente débiles, estén en el mercado (trabajadores temporales, por ejemplo) o fuera del mercado (desempleados).

Posteriormente, Wilthagen revisaría su concepto (2004):

La flexibilidad representa, de una parte, un grado de trabajo, empleo, ingresos y una combinación de seguridad que facilite las carreras y los currículos de los trabajadores con una relativamente débil posición y les permita permanecer y participar en el mercado de trabajo con una alta calidad e inclusión social. Y, de otra, un grado de flexibilidad numérica (externa e interna), funcional y salarial, que facilite a los mercados de trabajo (y a las empresas individuales) un

ajuste adecuado y tempestivo en relación con el cambio de condiciones a fin de reforzar la competitividad y la productividad (pag.170)

La noción flexiseguridad hace referencia, de acuerdo con Viebrock y Clasen (2009), a una coordinación de empleo y políticas sociales. Supone combinar la flexibilidad laboral y la seguridad en sus diferentes dimensiones y con una intensidad variable.

En el Informe del Grupo Europeo de Expertos Europeo en Flexiseguridad se le considera un estrategia para “aumentar, al mismo tiempo y de manera deliberada, la flexibilidad de los mercados de trabajo, de la organización del trabajo y de las relaciones laborales, por un lado, y la seguridad – seguridad en el empleo y seguridad social- por otro” (European Expert Grupo on Flexicurity, *Flexicurity Pathways. Turning into stepping stones*, 2007).

La esencia de la flexiseguridad consiste en la combinación de la flexibilidad laboral, políticas activas de empleo y sistemas generosos de ayuda que proporcionen protección social adecuada (Comité Económico y Social Europeo, Dictamen sobre el tema “Flexiseguridad: el caso de Dinamarca”, 2006/C195/12, *Diario oficial de la Unión Europea*, 18.08.2006)

5. LOS ORÍGENES DE LA FLEXISEGURIDAD EN EUROPA

La Unión Europea, en su pretensión de crear un modelo económico y social común donde se combinen crecimiento económico sostenible con la mejora de las condiciones de vida y de trabajo a través del pleno empleo, trabajos de calidad, igualdad de oportunidades, protección social universal e implicación de los ciudadanos en la toma de decisiones, ha venido desarrollando una serie de políticas comunes de empleo. (Tovar y Revilla, 2012).

Dos de los momentos relevantes de este proceso son los Tratados de Ámsterdam (1997) y de Lisboa (2000), que fijaron importantes objetivos a conseguir que hicieran de la economía de la UE la más competitiva y dinámica del mundo, siendo capaz de compaginar el crecimiento económico con la mejora cuantitativa y cualitativa del empleo. (COMISION EUROPEA, 2003). En este contexto nace el concepto de flexiseguridad en el ámbito europeo.

Como premisa básica, debe recordarse que, conforme a los artículos 3 y 4 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la UE no tiene competencia exclusiva ni compartida en materia de empleo, por lo que se trata de una materia competencia de los Estados. Así, la política de empleo de la UE se desarrolla a través de la Estrategia Europea de Empleo, por medio del llamado Mecanismo Abierto de Coordinación (MAC) entre los Estado y la UE (artículo 148 del TFUE). Se trata de un ejemplo de *soft law* de segunda generación, institucionalizado, transparente y visible. Sin embargo, son actos atípicos que carecen de eficacia jurídica y no implican obligaciones ni para los Estado miembros, ni para los ciudadanos. (Pérez, 2009). Se trata de un proceso en el que los Estados miembros coinciden en objetivos comunes, preparan sus planes nacionales de reforma y examinan las actuaciones de los otros como medio de aprendizaje de sus éxitos y fracasos, y se concibe como una fórmula original de implementación de la política de empleo supranacional (Barnard, 2006).

a) La Estrategia Europea de Empleo.

Su objetivo prioritario era la disminución del nivel de desempleo a través del fomento de la empleabilidad, es decir, potenciar que todos los trabajadores

potencialmente activos estén en condiciones de ser contratados gracias a la formación continua. Los elementos claves de esta empleabilidad serían las políticas de activación y el concepto de flexiseguridad.

Las políticas de activación se definen como unas dinámicas explícitas introducidas en las políticas públicas que conllevan un nuevo diseño de ayudas, asistencias y políticas de protección social en términos de eficiencia e igualdad, al mismo tiempo que se mejoran las distintas funciones sociales del trabajo remunerado y de la participación en la fuerza de trabajo (Barbier, 20049). Serrano (2007) analiza estas políticas y afirma que tienen tres rasgos fundamentales: el énfasis en la contractualización, la centralidad en el empleo y la perspectiva individualizadora.

b) Informe del Grupo de Alto Nivel sobre “*jobs, jobs, jobs*”, más conocido como informe Wim Kok, de 2004.

Aunque no se trata de un documento oficial, las directrices de empleo para el ciclo 2005- 2008 adoptaron parte de sus premisas. El informe señalaba que, para dinamizar eficazmente el empleo y la productividad, Europa debe cumplir una serie de condiciones, la primera de las cuales consiste en aumentar la capacidad de adaptación de trabajadores y empresarios. Y para el logro de ese objetivo, el reto para el mercado de trabajo es “encontrar el exacto equilibrio” entre flexibilidad y seguridad, tarea que es responsabilidad tanto de interlocutores sociales como de los Gobiernos.

El informe asegura que, el efecto producido por la aplicación de formas de flexibilidad sobre la estructura del mercado de trabajo, es la segmentación del mismo en dos grandes grupos de trabajadores: *insiders* y *outsiders*. Por ello, sugiere la conveniencia de reducir los niveles de protección de los trabajadores con contratos de duración indefinida, para rebajar el interés de los empresarios a favor de contratos flexibles.

A partir de la publicación de este informe, las directrices europeas de empleo invitan a los Estado miembros a adoptar medidas dirigidas a disminuir la segmentación del mercado de trabajo.

c) Libro Verde *Modernizar el derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI*, presentado por la Comisión Europea en 2006.

La finalidad de este Libro es promover en la Unión Europea un debate sobre “cómo modernizar el Derecho laboral” para lograr el objetivo de la Estrategia de Lisboa de “crecer de manera sostenible, con más y mejores empleos”. Modernizar se asocia con flexibilizar, es decir, con la disminución de la protección que este Derecho procura al trabajador frente al despido mediante la revisión de figuras como los plazos de preaviso, los costes del procedimientos de despido individual o colectivo, o la definición de despido improcedente. Todo ello, vinculado al establecimiento de medidas de seguridad.

La formulación de este objetivo se asienta implícitamente sobre algunas hipótesis sobre las que conviene reflexionar (Valdés Dal- Re, 2007). La primera hipótesis es la falta de adecuación de las reglas jurídicas que estructuran el “mercado tradicional” del Derecho del Trabajo o “contrato de trabajo clásico” a los desafíos derivados de los cambio tecnológicos, económicos, demográficos y organizativos de nuestra sociedad. Esa falta de adecuación justifica la necesidad de “modernización”. Si bien la práctica totalidad de los ordenamientos europeos han ido adaptando sus instituciones y estructuras jurídico- laborales a los cambios.

El punto de partida del Libro es que “hay un desfase entre el marco jurídico y contractual existente, por un lado, y las realidades del mundo laboral, por otro”. Esta realidad muestra un mercado de trabajo segmentado en dos sectores, como se explicó anteriormente: uno con contrato de trabajo estable y protección legal; otro, desempleado o sin estabilidad y, por tanto, desprotegido. En consecuencia, como las estrategias empresariales de flexibilidad han generado la inestabilidad y la desprotección laborales, la respuesta a su extensión es eliminar la protección que el Derecho laboral ofrece.

La Unión Europea propone “asociar nuevas formas de trabajo más flexibles con unos derechos sociales mínimos para todos los trabajadores”. Puesto que los altos niveles de protección del Derecho del trabajo son la causa de la precarización de parte de la población activa y de segmentación del

mercado de trabajo, la solución no puede ser otra que la reducción de ese nivel de protección.

Para estimular el debate, el Libro propone a los “Estados miembros, los interlocutores sociales y las demás partes interesadas” catorce preguntas cuyas respuestas contribuirían a la elaboración de la Comunicación de la Comisión Europea sobre la flexiseguridad.

Conviene destacar las conclusiones finales que la propia Comisión extrae del citado debate, consistentes en la “necesidad de una mejor cooperación, mas claridad o, simplemente, de más y mejores informaciones y análisis en diversas aéreas, como son:

- 1) La prevención y la lucha contra el trabajo no declarado, especialmente en zonas transfronterizas.
- 2) La promoción, el desarrollo y la puesta en práctica de la capacitación y la formación continua para garantizar mayor seguridad en el empleo a los largo de la vida.
- 3) La interacción entre el Derecho del Trabajo y la normativa de protección social, en apoyo de transiciones efectivas de un empleo a otro, y de sistemas sostenibles de protección social.
- 4) La clarificación de la naturaleza de la relación laboral.
- 5) La clarificación de los derechos y obligaciones de las partes implicadas en la cadena de subcontratación, para evitar que se impida a los trabajadores hacer un uso efectivo de sus derechos (pag.11)

d) Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones *Hacia los principios comunes de la flexiseguridad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad, de 2007.*

La comunicación comienza haciendo referencia a una serie de cambios de la realidad social que requieren una respuesta rápida: la globalización y la integración europea, el desarrollo de nuevas tecnologías, el envejecimiento de la población, bajas tasas de empleo y altas tasas de paro de larga duración, la dualización del mercado de trabajo entre *insiders* y *outsiders*. Según este

documento, ante los cambios operados en el mercado de trabajo, el trabajador no necesita seguridad en el puesto de trabajo, sino seguridad en el empleo. Se busca un pleno empleo en el que las condiciones de trabajo serían secundarias. Por lo tanto, la flexiseguridad sería “una estrategia integrada para potenciar, a un tiempo, la flexibilidad y la seguridad en el mercado laboral”.

La flexiseguridad pretende garantizar que los ciudadanos de la UE puedan disfrutar de un elevado nivel de seguridad en el empleo, es decir, que tengan la posibilidad de encontrar fácilmente un puesto de trabajo en todas las etapas de su vida activa y buenas perspectivas de desarrollar su carrera profesional en un entorno económico rápidamente cambiante (...) Así pues, se trata de crear un contexto en el que seguridad y flexibilidad puedan reforzarse mutuamente (pag.14)

Desde esta perspectiva, la flexiseguridad es el medio para la consecución de los objetivos fijados en Lisboa, a través de más y mejores empleos, y para aumentar el nivel de seguridad en el empleo de los ciudadanos europeos y la facilidad de encontrar trabajo en los diferentes estadios de la vida laboral, mantenido las posibilidades de desarrollo de la carrera profesional.

Los principios comunes a este instrumento deben ser:

- La búsqueda de un equilibrio entre todos los intereses.
- La reducción de las diferencias entre *insiders* y *outsiders*.
- Reforzar la igualdad de género y mejorar la situación de los colectivos más vulnerables.
- Facilitar la flexibilidad interna y externa.
- Considerar la proyección presupuestaria de las medidas.

Para lograr el éxito de la flexiseguridad, la Comisión destaca la importancia del diálogo social y de la figura del sindicato, pues entiende que una aplicación negociada de las medidas de este modelo aseguraría una aceptación pacífica de las mismas por la sociedad europea.

De acuerdo con este documento, los ejes de la estrategia de flexiseguridad serían los siguientes:

1. Disposiciones contractuales flexibles y fiables. Un Derecho del Trabajo protector evita el despido, pero desincentiva la contratación por los costes de la futura extinción del contrato e influye en la segmentación

del mercado, puesto que los empresarios prefieren acudir a la contratación temporal para eludir los costes del despido.

2. Estrategias de aprendizaje permanente. Según la Comisión, es necesario el aprendizaje permanente de los trabajadores para estar preparados para el cambio y la innovación. Esto será de utilidad para la empresa, que mejora su competitividad, pero también para el trabajador, que aumenta sus posibilidades de encontrar un nuevo empleo si pierde el actual, es decir, mejora su empleabilidad. Esto pone de manifiesto una limitación de la flexiseguridad: la falta de estabilidad de los *outsiders* desaconseja a las empresas invertir en su formación.
3. Políticas activas de empleo eficientes. Son las medidas de activación necesarias para que el desempleado vuelva a trabajar y pueda desarrollar su carrera.
4. Sistemas de seguridad social modernos. La flexiseguridad requiere prestaciones por desempleo suficientes para evitar las consecuencias negativas que tiene el cambio de empleo pero que, al tiempo, desincentiven el paro, al acomodarse los parados a las mismas quedando detenidos en lo que se ha llamado *la trampa del desempleo*. En este sentido, afirma la Comisión que “el trabajador se siente más seguro por las prestaciones por desempleo que por la legislación protectora frente al despido”. Por tanto, “unas prestaciones de desempleo adecuadas, unas políticas activas del mercado laboral que sean eficaces y unos mercados laborales dinámicos logran que las personas se sientan más seguras”.

Estos principios deberían ser tenidos en cuenta como índices para medir las buenas prácticas cuando los Estados miembros desarrollen la política de flexiseguridad, además de tener en cuenta las circunstancias específicas de cada Estado miembro y de sus mercados de trabajo, así como las oportunidades que ofrece el dialogo social (Jaspers, 2009).

La Comisión constata la necesidad de financiación de la flexiguridad, ya que tendrá repercusiones favorables sobre el empleo, sin afectar a la sostenibilidad de los presupuestos públicos. Sugiere, además, que el apoyo

financiero de la Unión Europea puede articularse mediante el Fondo Social Europeo y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

En el Anexo II de la Comunicación se recogen una selección de ejemplos de “políticas eficaces de flexiseguridad”, de buenas prácticas de los Estados miembros referidas a Austria, Dinamarca, Países Bajos, España e Irlanda. Con ello pretende la Comisión fomentar el uso del aprendizaje a través de las mejores prácticas

Por otro lado, no debe olvidarse el principio generalmente aceptado según el cual la flexiseguridad “no gira en torno a un único modelo”, por lo que la Comisión sugiere cuatro itinerarios para alcanzarla, que consisten en distintas combinaciones de las dos dimensiones de la estrategia, flexibilidad y seguridad, según las circunstancias concretas de cada Estado miembro. Cada uno de ellos tendrá, así una especie de receta específica para implementar la flexiseguridad en función de su situación previa y a partir de la definición anterior y de los principios comunes.

Concluye este documento con una serie de indicadores para evaluar el grado de implementación de la flexiseguridad en cada uno de los ejes anteriormente explicados y otros para medir los resultados generales del mercado de trabajo.

Del análisis de todos estos documentos y de la construcción del concepto de flexiseguridad en Europa pueden destacarse algunas conclusiones. La primera es la dificultad de conciliar flexibilidad y seguridad. Así lo reconoce de manera directa y expresa la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, sobre el “balance de cinco años de aplicación de la estrategia europea de empleo” (COM, 2002, 416 final). Para esta conciliación no existen recetas universales. Lo que existen son acciones u orientaciones cuya plasmación en una medida concreta, en un país, vienen condicionada por innumerables factores, externos o internos, al mercado de trabajo. No existe, por tanto, un catálogo de medidas sobre flexibilidad y seguridad. La determinación de las medidas concretas que las instituciones comunitarias proponen se encuentran dispersas en abundantes documentos.

La segunda conclusión es que las principales acciones de flexibilidad invocadas en la Estrategia Europea de Empleo se agrupan en dos categorías: de un lado, las relativas a la organización del tiempo de trabajo (anualización de la jornada, trabajo a llamada o empleo del trabajo extraordinario) y, de otro, las referidas a los “contratos atípicos”. Las recomendaciones del Consejo sobre la aplicación de las directrices de empleo para los Estados miembros evidencian un trato prioritario a las medidas de flexibilidad frente a las de seguridad. De ahí la insistencia del Consejo en la adopción de medidas de flexibilidad como la adaptación del de tiempo de trabajo (Austria 2000), el fomento de la contratación a tiempo parcial (España 2002 y 2003), la acomodación de los contratos de trabajo a las necesidades de la organización del trabajo (Alemania 2002) o el desarrollo de las empresas de trabajo temporal (Grecia 2004).

Podemos identificar, así, varios grupos de países europeos, desde el punto de vista de la búsqueda de este equilibrio entre la flexibilidad en el empleo y la protección social (Servais, 2009):

- El primero se refiere a los Estados del Norte de Europa, donde el despido es relativamente flexible y el subsidio por desempleo generoso. Persiguen, además, una política activa de reintegración en el empleo.
- En el segundo grupo encontramos al Reino Unido y varios países de la Europa central y oriental, donde la relación laboral se rompe con facilidad, la promoción del empleo se conduce activamente pero las prestaciones a favor de los parados son limitadas.
- El tercer grupo está construido por España, Francia e Italia, donde el despido es rígido en la práctica pero las políticas activas y las prestaciones por desempleo son limitadas.
- Por ultimo, Austria, Bélgica o Irlanda se caracterizan por la búsqueda del consenso social en la elaboración y puesta en marcha de políticas de empleo y subsidios de desempleo.

6. MODELOS DE ÉXITO: DINAMARCA Y HOLANDA

a) Dinamarca.

Como afirma Ruesga Benito (2011, pag. 58) en el modelo danés “se combina un mercado laboral abierto, con una fuerte rotación de mano de obra, reducidos costes e indemnizaciones por despido, formación continuada de la mano de obra, existencia de múltiples situaciones de empleo parcial que coadyudan a potenciar determinados rasgos familiares y sociales (por ejemplo, el permiso parenteral intransferible) con una alta tasa de bienestar y cuidado social para los afectados, enmarcado en Políticas Sociales modernas de conciliación de la vida laboral y familiar, “gender mainstreaming, etc”.

Tras la crisis de los 90, Dinamarca sufrió reformas en el mercado de trabajo con un aumento de las contrataciones temporales. Sin embargo, esta flexibilización no afectó a la desprotección ni a la precarización.

El modelo danés desarrolla la flexibilidad en todos los ámbitos: numérico externo e interno, funcional, salarial y de externalización. Además, implica también cambios en el horario laboral, que pueden renovarse anualmente, así como gran variedad de contratos donde destacan la temporalidad y la fragilidad del mercado de trabajo. En el informe realizado por Bredgaard et al (2005) sobre la flexibilidad danesa se determina como el nivel de empleo de nueva creación antes de la crisis económica oscilaba entre el 10- 15% cada año, acompañada de la correspondiente destrucción de empleo.

Otra de las características del modelo danés son los costes laborales. Aunque cuenta con uno de los costes laborales más altos de Europa, se observan bajos gravámenes en concepto de seguridad social o impuestos del empresario por los trabajadores, siendo su principal fuente de recursos los salarios.

Entre las medidas de protección destaca el seguro por desempleo, que se adquiere de manera voluntaria y proporciona unos ingresos de hasta el 80% del salario anterior durante un máximo de 2 años, acompañado de cursos de formación y reactivación de la empleabilidad de los trabajadores. Este sistema de seguridad social se financia con las contribuciones de los trabajadores. Este seguro por desempleo se adquiere a través de afiliaciones a organizaciones

privadas o sindicado, lo que ha potenciado que en torno al 80% de los trabajadores se afilien a un sindicato.

Se recogen también distintos tipos de seguridad como:

- Medidas de seguridad de empleabilidad, que promocionan la disponibilidad de puestos de trabajo en condiciones similares a las previas y adecuado a la titulación correspondiente mediante políticas de formación vitalicias.
- Ingresos de seguridad, protección de ingresos en caso de desempleo.
- Seguridad de combinación, que potencian la conciliación del trabajo con otras actividades como la familia y la jubilación.

Se promueve una formación continua a los largo de la vida acompañada de prestaciones que mantienen los ingresos, con un seguimiento para la mejora de la empleabilidad del trabajador.

La fuerte tradición entre sindicatos y patronales es un signo distintivo del mercado laboral danés y algunos autores (Klindt y Hakajer, 2011) apuntan a este factor como determinante en el desarrollo del sistema para equilibrar a los agentes implicados. El Estado mantiene una política de no intromisión en los acuerdos colectivos. Como ya se ha explicado, hay un alto grado de sindicalización, ya que la adscripción al sindicato es fundamental para acceder a servicios como el subsidio por desempleo. Además, la cobertura de los acuerdos colectivos solo llega a los afiliados al sindicato. Este modelo ha sido descrito por De Caju (2008, pag.23) como un sistema con “una alta afiliación a los sindicatos y una larga duración de los convenios colectivos, los mecanismos de coordinación son más importantes y los gobiernos juegan un papel muy limitado”.

Con la prestación por desempleo actúa otro agente en el sistema: las políticas activas de empleo, protagonistas del éxito en el modelo danés y principal acción del gobierno. Como ejemplo de estas medidas, existen asignaciones de formación de manera conjunta a la prestación por desempleo, la orientación laboral y las acciones por una mayor conciliación de la vida personal y familiar, que juegan un papel fundamental para equilibrar la flexibilidad y la seguridad descritas. En este sentido, Andersen y Svarer (2007,

pag, 426) recalcan que, c"uando el eje de las pol"ticas de empleo toma una perspectiva mas activa en detrimento de las medidas pasivas, el modelo ofrece resultados positivos".

La formaci3n de la ciudadan"ia para acceder al mercado laboral es responsabilidad del Estado ofreciendo, por ejemplo, la primera titulaci3n universitaria de manera gratuita y recibiendo los estudiantes un dinero por estudiar la carrera en el tiempo previsto. Los cursos de formaci3n se ofrecen tambi3n por las empresas, para una reactivaci3n de sus empleados en funci3n de las necesidades. Las pol"ticas activas de empleo incluyen asesoramiento personalizado, formaci3n y subvenciones, lo que implica un compromiso con la b"sqveda de empleo cuando se recibe una prestaci3n. Al tener una atenci3n m"as personalizada, se ejerce tambi3n un mayor control.

El enfoque desarrollado por Dinamarca promueve una visi3n de las pol"ticas activas m"as social, que viene avalado por altas tasas de incorporaci3n al mercado de trabajo y la escasa poblaci3n en paro de larga duraci3n. Se trata de medidas eficaces de conexi3n entre empresarios y empleados.

Tras el an"lisis de las condiciones del mercado laboral, son relevantes otros factores que condicionan el modelo de flexiseguridad dan3s.

El primer factor determinante para el sostenimiento de este modelo es una alta tasa de impuestos. Seg"un datos ofrecido por EURES, un ciudadano dan3s paga en torno al 40% de su salario en impuestos, lo que representa una presi3n del 49% sobre el PIB.

La gesti3n de los fondos p"blicos est" relacionada con la alta confianza de los daneses en sus pol"ticos, y los bajos niveles de corrupci3n registrados. Seg"un la OCDE, un 89% de los daneses expresa un alto grado de confianza hacia los otros. Esto se debe, en gran parte, a la reducida sociedad danesa y a la juventud de la clase pol"tica, lo que "influye en la capacidad de plantearse reformas dif"ciles a corto plazo pero eficientes a medio y largo plazo" (Urteaga, 2008).

El fen3meno de la inmigraci3n es relativamente escaso y se considera una de las principales amenazas de este modelo (Zubero, 2008 y Lorenzo, 2008). Con solo un 8% de poblaci3n extranjera, el ingreso de nueva mano de obra a precios m"as bajos puede minar el sistema, algo a"un por probar.

A modo de conclusión, según Zuberó (2008, pag 47), el modelo danés de flexiseguridad:

Visto desde una perspectiva más amplia, es el resultado de una opción política: dejar que cada cual decida sobre su vida laboral y redistribuir los recursos a través de las actividades y del presupuesto público. Esto genera cohesión en la sociedad, gracias a una fuerte nivelación salarial y a una desactivación de las tensiones sociales, y proporcionan al trabajador la seguridad para adaptarse y hacer frente a la flexibilidad del sistema.

Para Ventura y Cruz (2011) es importante señalar que la peculiaridad del contexto danés y el modelo de bienestar no son condiciones generalizables a otros países y son características que no pueden ser ignoradas a la hora de explicar los resultados conseguidos por Dinamarca. El caso danés se ha presentado como ejemplo de éxito, ya que establece un equilibrio entre flexibilidad y seguridad a través de las políticas activas y del cambio de paradigma del puesto de trabajo permanente a empleo para toda la vida, aunque sea en distintas ocupaciones.

b) Holanda

El término flexibilidad fue introducido en informes sobre la situación del empleo en Holanda en los años ochenta. Las deficiencias del mercado de trabajo provocaron que grupos sensibles, como las mujeres o minorías étnicas, sufrieran más el desempleo en su débil posición que los trabajadores con contratos de trabajo indefinidos, fuertemente protegidos. La solución a este problema la encontraron en la legislación de la seguridad social: la combinación de flexibilidad y seguridad se presentaba como “una redistribución de los derechos a subsidios entre los que tienen y los que no tienen”.

El modelo de los Países Bajos intenta conjugar la flexibilidad en el trabajo y la seguridad del ingreso salarial. A partir de una amplia consulta entre los interlocutores sociales, la Ley 1/1/1999 estableció un régimen que estabiliza la situación de los trabajadores temporales que hubiesen trabajado durante un tiempo determinado. Esta fórmula otorga a estos trabajadores un mecanismo que les permite beneficiarse de manera plena de la protección de los derechos

del trabajo y de la seguridad social al mismo tiempo que mantienen la seguridad en el trabajo (Servais, 2009).

El mercado de trabajo temporal ha sido liberalizado al desaparecer el sistema de permisos para las agencias de trabajo temporal y la limitación de un periodo máximo de seis meses para utilizar los servicios de una de estas agencias. Al mismo tiempo, la relación laboral entre éstas y su trabajador se califica como de contrato ordinario de trabajo sujeto a la regulación laboral, incluida la del despido. Además, son las propias Empresas de Trabajo Temporal las encargadas de formar y seguir individualizadamente a los parados, pues se supone que ellas conocen mejor lo que demanda el mercado de trabajo y están acostumbradas a gestionar las ofertas de empleo.

Una segunda medida trata de los contratos de duración determinada. El uso de estos contratos no está limitado a situaciones específicas, sino que el empresario es libre de firmar este tipo de contrato con un trabajador. Se limita la cadena de contratos temporales consecutivos a tres prórrogas, el cuarto contrato temporal de la cadena se convierte en indefinido, salvo inaplicación de esta medida a través de un convenio colectivo.

Una tercera medida fue la introducción de las presunciones legales para reforzar la posición de los trabajadores en trabajos intermitentes. Se trata de mejorar la posición del trabajador en relaciones irregulares mediante la presunción de la existencia del contrato y la garantía del salario.

Se reforma también la legislación sobre la incapacidad y la enfermedad para presionar a los empresarios para que mantengan en el trabajo al empleado que resulta parcialmente discapacitado, mientras que este trabajador se ve obligado a aceptar la nueva oferta de empleo por parte de su empresario. De lo contrario, podrá ser sancionado o despedido o ver reducidos sus salarios o las percepciones de la seguridad social.

Se introducen estrictos requisitos para el cobro de la prestación por desempleo y se prevén sanciones para si el trabajador no busca activamente empleo, consistentes en reducción de la duración o del importe de la prestación.

Finalmente, se han adoptado medidas en materia de conciliación de la vida personal y familiar, ajustando el tiempo de trabajo a la solicitud del trabajador para facilitar el trabajo a tiempo parcial.

En todo caso, una característica propia de Holanda es, por un lado, el crecimiento de su Población Activa, debido a la entrada masiva de la mano de obra femenina y, en segundo lugar, que ese aumento de la tasa de actividad se ha debido, en gran parte, al desarrollo de contratos de empleo temporal.

Para algunos, el mercado de trabajo holandés no ha generado desempleo, pero lo ha hecho a consta de potenciar excesivamente los contratos de trabajo temporales, especialmente, para las mujeres; lo cual, ha dañado la protección social en general y ha producido una discriminación por razón de género en el mercado de trabajo. (Ruesga Benito, 2011)

7. FLEXISEGURIDAD EN ESPAÑA

a) ¿Es posible la traslación del modelo a España?

La principal influencia europea en la política española ha sido a través de la socialización en la creación del Estado del Bienestar, es decir, la realización de intervenciones públicas, con el objetivo de promocionar los derechos sociales de la ciudadanía. De este modo, según Valdés Dal-Re y Lahera (2010), con la flexiseguridad se podría producir el mismo efecto. Las directrices europeas, dada la ambigüedad de la definición de flexiseguridad, podrían servir para argumentar un recorte de los derechos laborales de los trabajadores o costes laborales, cuando en realidad el modelo pretende una conciliación de las necesidades del mercado de trabajo y el bienestar de los trabajadores.

Desde esta perspectiva, el análisis realizado por Leonardi et al. (2001) sobre la viabilidad de trasladar el modelo al Estado español es clarificador. Este estudio analiza los efectos de la reforma que se promueve desde el Libro Verde de la UE y concluye que la vaga definición del concepto flexiseguridad provoca una falta de rigor en su implementación, dando lugar a políticas liberalizadoras que fomentan las necesidades del mercado, sin sostener el bienestar de la ciudadanía. Es decir, se toman las medidas menos costosas, como la liberalización del despido, pero no se compensan con políticas de seguridad o empleo.

Apoyando esta posición, Andersen y Svarer (2007) afirma que la implementación no es posible, pero sí es recomendable su ejemplo para posibles reformas, dado el éxito del modelo danés. Es decir, el bienestar danés es resultado del sistema de flexiseguridad pero no debe olvidarse que éste se sustenta por una serie de condiciones económicas, sociales, políticas e institucionales que hacen viable el modelo actual.

Concretamente, en el caso español nos encontramos con un modelo de bienestar muy diferente, con altos niveles de desigualdad y precariedad dentro del mercado de trabajo. No obstante, autores como Tangian (2008) proponen una adaptación propia del modelo de flexiseguridad a las condiciones sociales españolas, permitiendo una alta liberalización del mercado de trabajo con la inserción de rentas básicas no ligadas al empleo.

b) La introducción de la flexiseguridad en España

En España, el debate político y social sobre seguridad y flexibilidad en el empleo han discurrido por caminos divergentes, entendiéndose como espacios de confrontación. Del lado de los trabajadores y las organizaciones sindicales, las medidas de flexibilidad se entienden como un medio no razonado ni justificado de supresión de derechos laborales con el objetivo de reducir los costes laborales y, en consecuencia, mejorar los beneficios empresariales. Del lado empresarial, estas medidas son la condición necesaria para incentivar y mantener el empleo, ya que las limitaciones a un uso más flexible de la mano de obra conllevan una reducción en las contrataciones de personal.

La inflexión en la política en materia de seguridad en el empleo y de flexibilidad del empleo tiene lugar a mediados de la década de los noventa, primero con la Ley 11/1994, que se analizará más adelante, y, sobre todo, con el Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad en el Empleo, firmado por los interlocutores sociales en abril de 1997. En éste, las partes firmantes manifestaban que “el empleo es el resultante de múltiples variables, entre ellas, una política económica que lo potencia, así como un marco adecuado de mayor flexibilidad, al tiempo que una mayor permanencia en el empleo de los trabajadores y trabajadoras, contribuyendo así a la mejora de la competitividad y el buen funcionamiento de las empresas”.

Será con la firma de los Acuerdos sobre Negociación Colectiva cuando, por primera vez en el sistema de relaciones laborales las organizaciones sindicales y las asociaciones empresariales expresen, de manera abierta y sin reservas, un básico consenso sobre el alcance de las nociones que integran el par flexibilidad/ seguridad en el trabajo. (Valdés Dal- Re y Lahera, 2010). Los firmantes del acuerdo califican la estabilidad en el empleo como “un elemento a tener presente en la negociación colectiva como garantía de la competitividad para las empresas y seguridad para los trabajadores” y afirman que “las necesidades de las empresas de responder a un entorno que se modifica con rapidez exigen el desarrollo de su capacidad de adaptación mediante la aplicación de mecanismos de flexibilidad interna”¹.

¹ Cfr. Cap. V.2.2, ANC- 2003.

Posteriormente, en la Declaración para el Diálogo Social 2004, el Gobierno y los interlocutores sociales manifiestan su voluntad para “consensuar aquellas modificaciones legales y de otra naturaleza que se estimen oportunas, buscando compromisos que logren aunar seguridad para los trabajadores y flexibilidad para las empresas”². Por encima de las discrepancias que las partes firmantes mantienen en cuanto a los efectos de una medida concreta sobre la seguridad o la flexibilidad, muestran una decidida voluntad de solucionar los dos grandes problemas del mercado español: el insuficiente volumen de empleo y el alto nivel de temporalidad.

Antes que estudiar el modelo español, es necesario analizar las principales dificultades existentes para la implementación del mismo en España.

La primera gran diferencia del contexto español respecto a los modelos danés y holandés resulta de la comparación entre el “índice de rigidez del mercado de trabajo”, muy alto en España y muy bajo en Dinamarca y el “índice de generosidad de la prestación por desempleo, de manera opuesta al indicador anterior, según el estudio de Boeri et al. (2006, pag 39).

En segundo lugar, el nivel de segmentación del mercado laboral entre *insiders* y *outsiders* es mucho mayor. La opción del legislador por un modelo de concentración de la flexibilidad laboral en el empleo temporal origina una segmentación evidente. El mercado español tiene una enorme flexibilidad en los márgenes, a través de empleos precarios y otras formas extralaborales de prestaciones de actividad, que no logra un adecuado equilibrio entre flexibilidad y seguridad. La dualidad del mercado de trabajo divide a los trabajadores en precarios, con fácil extinción de contratos, poca calidad en el empleo y escasas protección por desempleo, y fijos, con un despido libre pero caro, una mayor calidad en el empleo y máxima protección por desempleo. Esta desigualdad laboral, marcada por factores como la cualificación profesional, la juventud de los trabajadores, el género y la nacionalidad, origina una segmentación laboral absolutamente incompatible con los objetivos de flexiseguridad.

² Cfr. Párr. tercero, III.1.

Sería necesario, en tercer lugar, una correcta elaboración de políticas activas de empleo y una fuerte red de protección del desempleo.

Por último, los sindicatos también presentan una realidad muy distinta. Las principales organizaciones actúan de manera transversal, con características como: plurisindicalismo con varias confederaciones, altos niveles de movilización, militancia y conflictividad, bajos niveles de afiliación y bajo grado de regulación e institucionalización de las relaciones laborales que establezca una negociación más equitativa, con el Estado tomando un papel secundario y de apoyo en políticas de seguridad y activación.

Otros autores como Leonardo et al. (2011, pag. 130) apuntan a otros problemas del mercado laboral español como la falta de empleo de calidad, la escasa capacidad competitiva o la baja inversión en I+D. Otros autores van más allá y detectan problemas en el desarrollo del Estado del bienestar que resultan de las diferencias de instituciones sociales, políticas y económicas.

c) Reformas laborales y flexiseguridad

La modificación del Derecho del Trabajo para permitir la flexibilidad es un continuo en la historia de este Derecho. Por ello, se repasan los aspectos más relevantes de las continuas reformas laborales que han tratado de aumentar la flexibilidad laboral. Todas ellas se justifican en dos razones esenciales: en primer lugar, razones de economía política, los gobiernos son reacios a introducir reformas que “perjudiquen a gran parte de la población a corto plazo,” lo que les llevaría a poder “perder las elecciones”. Y, por otra parte, el ordenamiento jurídico que regula el mercado de trabajo es un sistema complejo con “coherencia interna” y su propia dinámica, lo que haría difícil los grandes cambios (McConnel, 2003).

1. Estatuto de los Trabajadores de 1980. Reguló la contratación temporal coyuntural como medida para favorecer el empleo de determinados colectivos con dificultades para encontrar empleo, aunque con límites cuantitativos reglamentariamente determinados. Estableció la elección del empresario entre la readmisión o la indemnización del trabajador en caso de despido improcedente, fijando esta última en cuarenta y

cinco días de salario hasta un máximo de cuarenta y dos mensualidades (frente a los dos meses de salario por año de antigüedad hasta un máximo de cinco anualidades que establecía la Ley de Relaciones Laborales de 1976).

2. Reforma de 1984. Elimina las restricciones la contratación temporal no causal con el contrato temporal de fomento del empleo. Profundiza sobre todo en la dimensión interna de la flexibilidad: tiempo de trabajo, movilidad geográfica y funcional, modificación sustancial de las condiciones de trabajo, sistemas de clasificación profesional y simplificación de la estructura salarial. Introduce cambios en la negociación colectiva y promueve, también, la flexibilidad externa: facilitando la contratación por obra o servicio determinado y la contratación eventual por circunstancias de la producción, promoviendo los contratos formativos y los contratos a tiempo parcial y ampliando las causas del despido por causas objetivas.
3. Reforma laboral de 1994. Apuesta por la flexibilidad interna de la relación laboral, con un papel esencial de la negociación colectiva, e introduce cambios puntuales en el despido para racionalizar los costes de extinción del contrato de trabajo, pues permite la paralización de los salarios de tramitación en la conciliación de los despidos improcedentes y establece la vía del despido objetivo por causas empresariales. Sin embargo, la reforma no modifica la flexibilidad del empleo temporal, porque mantiene el amplio ámbito de los contratos de obra y eventual y porque abre la vía de las empresas de trabajo temporal de manera muy flexible.
No obstante, estas reglas flexibles de gestión del empleo no han sido debidamente implementadas ni por la negociación colectiva ni por la práctica empresarial de los recursos humanos.
4. Reforma laboral de 1997. Abarata el despido mediante la creación del contrato para el fomento de la contratación indefinida, en el que la indemnización por despido improcedente se reduce a treinta y tres días de salario, con un límite de veinticuatro mensualidades. Articula un despido individual que no precisa de resolución judicial para ser

calificado como improcedente, por lo que se convierte de hecho en un despido libre, pagado con un coste cierto y desjudicializado, creando un modelo de flexibilidad de salida con una amplia protección por desempleo, unida a un compromiso de actividad del desempleado para retornar al mercado laboral. Estas modificaciones no impiden, sin embargo, el mantenimiento del modelo de empleo precario sin apenas seguridad en el desempleo, ni conllevan inversiones significativas en políticas activas de empleo.

5. Reforma de 2002. Las empresas pueden despedir, sin control causal, sin salarios de tramitación y pagando la indemnización legal tasada. Y los despedidos tienen derecho a cobrar el desempleo con el solo documento de la carta de despido. Esta opción del despido improcedente con un ágil cobro de la prestación por desempleo es una vía de redistribución de privada y pública de los costes derivados del empleo, con apoyo de la cobertura social de desempleo.

Incorporó, además, un compromiso de actividad en la prestación por desempleo, regulado en los artículos 207.c) y 231.1.h) de la Ley General de la Seguridad Social, dirigido a fomentar la formación y una efectiva recolocación en el mercado laboral. El desempleado firma un contrato de formación y aceptación de ofertas laborales, sujeto al riesgo de la pérdida de la prestación. Esta medida ha desequilibrado las obligaciones de ambas partes porque el desempleado asume compromisos, mientras que el servicio público de empleo apenas se implica en la búsqueda efectiva de un nuevo empleo.

6. Reforma de la Ley 35/2010. En primer lugar, pretende reducir la dualidad del mercado de trabajo con medidas que limitan el uso de la contratación temporal, favorecen el uso de la contratación indefinida (ampliando los colectivos contratables y aliviando a las empresas de la carga económica del despido colectivo y por causas objetivas, al trasladar el pago al Fondo de Garantía Salarial y crear un fondo de capitalización) y facilitan el despido por causas objetivas (con una amplia definición de las causas, reducción del preaviso y declaración del despido por defecto de forma como improcedente).

En segundo lugar, aumenta la flexibilidad interna, ya que facilita los traslados colectivos y las modificaciones sustanciales del contrato de trabajo, favorece el descuelgue salarial del convenio y facilita la reducción de la jornada de trabajo, mediante la suspensión del contrato o la reducción propiamente dicha.

En tercer lugar, favorece el empleo de colectivos vulnerables al desempleo. Para ello, revisa las bonificaciones a la contratación indefinida, modifica el contrato para la formación y el aprendizaje reconociéndole la prestación por desempleo y la bonificación de las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social y amplía los títulos habilitantes y el plazo para la celebración del contrato en prácticas.

Por último, mejora la intermediación laboral, permitiendo la actividad de las agencias privadas de colocación con ánimo de lucro y modificando la regulación del trabajo a través de empresas de trabajo temporal.

7. Reforma del Decreto- Ley 3/2012 y Ley 3/2012. Intensifica la flexibilidad laboral y la desregularización legal. Respecto a la flexibilidad interna de entrada, crea el contrato indefinido de apoyo a los emprendedores, con un periodo de prueba de un año, y se amplía la edad para el uso del contrato para la formación y el aprendizaje con menores de 30 años. En cuanto a la flexibilidad externa de salida, rebaja los costes de extinción, generalizando la indemnización por despido improcedente de treinta y tres días de salario, con un límite de veinticuatro mensualidades y eliminado los salarios de tramitación si se opta por la indemnización. Además, el Fondo de Garantía Salarial asume ocho de los veinte días de indemnización en caso de despidos colectivos y por causas objetivas, en empresas de menos de 25 trabajadores y con contratos indefinidos³. Redefine también las causas de extinción, aumentando las posibilidades de despido, y elimina la autorización administrativa previa en los despidos colectivos.

³ Esta medida ha sido eliminada en la posterior reforma laboral.

Destaca el aumento del poder de disposición del empresario sobre las condiciones de trabajo, mediante las siguientes medidas: se eliminan las categorías profesionales como referencia para fijar el contenido de la prestación laboral; se faculta al empresario para distribuir de manera irregular el 10% de la jornada de trabajo a lo largo del año; se facilita la movilidad geográfica y la modificación sustancial de las condiciones de trabajo, con una definición menos exigente de las causas; se elimina la autorización administrativa previa para la suspensión del contrato o reducción de la jornada por crisis; se refuerza la prioridad aplicativa del convenio colectivo de empresa, se limita la ultraactividad de los convenios colectivos a un año y se establece el sometimiento a la Comisión Consultiva de Convenios el desacuerdo sobre la inaplicación de convenios colectivos.

Sin embargo, no se realiza ninguna reforma en una mejora de la red de protección para los trabajadores ni de las políticas de activación.

8. Reforma del Real Decreto-ley 16/2013. Esta reforma incide en la flexibilidad, estableciendo una serie de medidas en materia de contratación que potencian el uso del contrato a tiempo parcial, ya sea temporal o indefinido de apoyo a los emprendedores: se elimina la posibilidad de realizar horas extraordinarias y se modifica la regulación de las horas complementarias. Las ETTs podrán celebrar contratos de puesta a disposición con las empresas usuarias en los mismos supuestos y bajo las mismas condiciones y requisitos en que la empresa usuaria podría celebrar un contrato de trabajo en prácticas o para la formación. Se amplían los conceptos incluidos en la base de cotización, para una mayor recaudación, y la posibilidad de reducción de jornada y salario por guarda legal se amplía de 8 a 12 años de la edad del menor.

Pero esta reforma no aporta la seguridad que sería deseable, dificultando además la conciliación de la vida laboral y familiar, ya que puede convertir el contrato temporal a tiempo parcial, de por sí precario, si es impuesto al trabajador en un contrato “a llamada”,

agravando la incorporación o permanencia del trabajador dentro del propio sistema.

Estas reformas terminarán acumulando, de manera errática y desordenada, tres flexibilidades laborales en el sistema: la flexibilidad externa en el empleo temporal, la flexibilidad interna con negociación colectiva en la relación laboral y la flexibilidad externa con despidos individuales sin control causal pagados. Esto origina un marco de relaciones laborales flexibles pero que no responde a un modelo coherente.

A modo de resumen, queda patente que durante las dos últimas décadas se ha profundizado en un conjunto de reformas que han perseguido la adaptación del sistema de desempleo español a un marco de flexiseguridad. La cascada de cambios legislativos y reformas ha generado un modelo inestable, confuso y caracterizado por las contradicciones y los anacronismos (Fernández y Martín, 2010, pag. 23). En la adaptación de la normativa laboral se ha tomado una clara dirección hacia la liberalización del mercado de trabajo, sin producir unas equilibradas medidas de protección que, posiblemente, remarcan aún más el nivel de dualidad existente en el mercado de trabajo. Tampoco se está potenciando una mayor activación laboral de los trabajadores, dadas las escasas reformas e inversiones públicas en el sistema de protección por desempleo para hacer efectiva la empleabilidad, la débil conciliación de la vida personal y familiar y la alta rotación laboral.

En este sentido, las sucesivas reformas del mercado de trabajo han generado un modelo de relaciones que se asemeja al descrito por la teoría *insider- outsider* (Ferreiro y Gómez, 2006). La flexibilidad se ha buscado, fundamentalmente, a través de los contratos temporales, sin afectar considerablemente a la protección de la que gozan los trabajadores permanentes. El resultado ha sido un mercado de trabajo muy segmentado y con una presencia de trabajadores temporales muy elevada (Alturra y Serrano, 2011)

Valdés y Lahera (2010) definen el modelo español de relaciones laborales como “erráticamente flexible sin apenas seguridad en el empleo”:

La errática acumulación de flexibilidades ha desactivado parte de las virtudes de un modelo flexible negociado, porque el empleo precario

se adapta a las coyunturas mediante fáciles extinciones y el despido individual sin control causal, libre pagado, facilita la destrucción de empleo aún con un coste indemnizatorio alto (pag. 38)

d) Estrategias de flexiseguridad en España: nuevos retos.

Según Valdés y Lahera (2010):

El problema de la flexiseguridad en España es que, siendo un modelo inflexible inseguro en relación con las directrices europeas, ha desarrollado técnicas de flexiseguridad, con un estimable desvío de costes privados a públicos en el empleo, que han originado un gran gasto público sin reflejo de un mercado laboral realmente flexiseguro con poco desempleo.

Por ello, es necesario aplicar nuevas estrategias que abran el camino hacia una posible reforma laboral en clave de flexiseguridad, que mejoren las relaciones de trabajo en España desde parámetros europeos.

1. Reducir la segmentación laboral.
 - Reformar los contratos temporales: transformar los contratos de obra en un contrato exclusivo de la construcción y eliminar el término en el contrato eventual.
 - Mejorar y fortalecer las reglas de conversión a fijo del encadenamiento de contratos temporales.
 - Indemnizar por despido improcedente más gravosa en contratos temporales ilegales.
 - Aumentar las cotizaciones sociales en contratos temporales.
2. Mejorar la intermediación laboral.
 - Fortalecer los servicios públicos de empleo con mayores medios y financiación y coordinar las políticas activas y pasivas de empleo sobre el compromiso de actividad del desempleado.
 - Eliminar las subvenciones públicas al empleo para dirigir ese dinero a la intermediación y formación.
3. Diversificar el empleo a tiempo parcial.
 - Reducir la complejidad y dar mayor seguridad a la regulación del trabajo a tiempo parcial.

- Articular la modalidad de trabajo a tiempo parcial: contrato con horario cierto, conexo a conciliación familiar, con los requisitos pertinentes y un preaviso mínimo.
4. Apostar por la conciliación laboral y familiar.
- Inversión pública en guarderías e incentivos fiscales a guarderías de empresas.
 - Conectar el trabajo a tiempo parcial con la conciliación familiar.
5. Potenciar la formación y la productividad.
- Fortalecer los servicios públicos de empleo como agentes de formación.
 - Incorporar la formación a los elementos esenciales del contrato.
 - Regular las becas formativas en las empresas.
6. Invertir en protección social.
- Mantener la protección social por desempleo con rentas de inserción añadidas y ayudas sociales a reducciones de jornada por cuidado de hijos.
 - Derogar las subvenciones al empleo y transferir esos recursos y medios a la intermediación laboral, la formación y la protección por desempleo.

8. CONCLUSIONES FINALES

La flexiseguridad supone un trasvase de obligaciones desde el empresario hacia el Estado, que debe asumir los costes de la flexibilidad con mayores políticas de empleo (subsidios, formación y otras políticas activas) (Quintana Hernández, 2012). Las inversiones públicas y sociales, con la descarga de costes para las empresas, han ido dirigidas más a amortiguar y facilitar la destrucción de empleo con el aseguramiento de renta del parado, que a motivar el mantenimiento de empleo, con márgenes de flexibilidad, y la transición rápida al mercado de trabajo en caso de desempleo (Valdés y Lahera, 2010).

También hay un trasvase de obligaciones desde el Estado y el empresario, hacia el trabajador individual, como el resultado de un “Derecho Laboral individualista, de los trabajadores aisladamente considerados en un mercado al que se presentan libres y a solas con su propia capacidad de trabajo” (Baylos, 2009)

El concepto de empleabilidad, básico en este modelo, incide en esta individualización, ya que supone que cada trabajador, gracias a su esfuerzo personal de aprendizaje a lo largo de toda la vida, será responsable de mantener o mejorar el empleo o hallar otro si lo pierde. El Estado del bienestar pierde gran parte de su protagonismo en detrimento del individuo, que se convierte en el protagonista de las políticas de activación, transformando muchos de sus derechos en responsabilidades. En este sentido, las políticas de empleo en España solo están fomentando una cada vez mayor liberalización del mercado de trabajo y la responsabilidad de la empleabilidad del trabajador.

Por otro lado, la estrategia de flexibilidad, aunque pretendidamente equilibrada, intimida al Derecho del trabajo, que es una rama del Derecho esencialmente tuitiva. Se trata de cambiar el modelo tradicional basado en la estabilidad y en un relativamente alto nivel de derechos, por otro modelo en el que se reducen los derechos y la estabilidad en el empleo, compensándose a los trabajadores con adecuadas políticas pasivas y activas de empleo, políticas irrealizables en los actuales tiempo de crisis (Quintana Hernández, 2012).

Tovar y Revilla, evidencian, además, la carga no equilibrada de flexibilidad y seguridad en el concepto, siendo la primera más precisa y concreta. La Comisión define claramente la flexibilidad: movimientos laborales concretos. Con la noción de seguridad, la idea es ser garante de los periodos de no trabajo, el Estado ha de garantizar la adquisición y renovación de habilidades de los trabajadores, ha de ser garante de adecuados beneficios al desempleo para facilitar las transiciones y ha de ser garante de las oportunidades de aprendizaje para los trabajadores. De hecho, de los 4 ejes que construyen el término flexiseguridad, tres hacen referencia a la dimensión de la flexibilidad (*Disposiciones contractuales flexibles y fiables, Estrategias de aprendizaje permanente, Políticas activas de empleo eficientes,*), mientras que solo uno se sitúa en la dimensión de la flexiseguridad (*Sistemas de seguridad social modernos*).

Una estrategia de flexiseguridad con éxito debe intentar equilibrar las diferentes medidas de seguridad, tanto en lo que se refiere al componente de la renta como a los incentivos a la activación de la búsqueda de empleo, mejorando el funcionamiento del mercado de trabajo (Ruesga Benito, 2011).

Las recomendaciones del Consejo a ciertos países, entre ellos España, de revisar el marco regulador de los contratos de duración indefinida para hacerlos más atractivos a los empresarios y de disuadir del uso de los contratos de duración determinada para combatir la segmentación del mercado, son objetivos que no acaban de adaptarse en la realidad. El uso y abuso de los contratos de duración determinada constituye la causa del debilitamiento de la protección de los trabajadores temporales. Por tanto, el reforzamiento de su seguridad no se logra mediante la reducción de la protección de los trabajadores *insiders*, sino a través de medidas a ellos destinadas, tanto en el ámbito contractual como en el extracontractual (políticas de formación o protección social) (Rodríguez- Piñero y Bravo Ferrer, 2009). Los más críticos con la teoría europea de la flexiseguridad, ven el problema en el enfoque que le quiere dar la Unión Europea, considerando que parte de unas bases erróneas porque pretende igualar los derechos de los trabajadores a la baja y apuestan por reformar la legislación en vez de impulsar la negociación colectiva y el diálogo social (Naranjo, 2007).

La viabilidad presupuestaria de la ampliación del sistema de protección que el componente seguridad implica podría ser un inconveniente para aplicación de este modelo en la actual situación de crisis económica- financiera y parece, también, ser contrario a las políticas restrictivas que están aplicando los Estados miembros frente a ella.

Además, puesto que se deja a cada Estado miembro desarrollar el marco institucional que de seguridad a los trabajadores en los procesos de transición, no se concretan, por ejemplo, exigencias mínimas en términos de subsidios de empleo, sistemas de pensiones, formación para el empleo, etc. Por lo tanto, es difícil afirmar que habrá un enfoque unidireccional o un encaje común de la flexiseguridad para todos los países. Existen demasiados factores determinantes para cada situación (Jaspers, 2009). La realidad muestra entonces la flexiseguridad como una herramienta estratégica al servicio de las características del mercado, un mercado que fomenta una mano de obra adaptable a infinidad de situaciones.

La flexibilidad debe ser un recurso que beneficie a las empresas y a los trabajadores simultáneamente. Las empresas necesitan flexibilidad, en términos de regulaciones laborales menos rígidas, para hacer frente a los cambios en las condiciones de competitividad que acompañan a la globalización y los cambios tecnológicos. Al mismo tiempo, los trabajadores requieren mayor flexibilidad para poder conciliar su carrera profesional con otras responsabilidades personales. Ambos objetivos, diseñados adecuadamente, pueden beneficiar a las dos partes.

Consecuentemente, se considera necesario seguir trabajando en el análisis del concepto de flexiseguridad, de forma que sea más equilibrado y preciso, que tenga un significado claro, equilibrado y uniforme.

9. **BIBLIOGRAFÍA**

- Andersen, T. y Savarier, M. (). El mercado de trabajo danés. Flexibilidad en práctica. *Cuadernos de mercado de trabajo* (Enero, 2012), 102- 110.
- Baz Rodriguez, Coordinador (2008). *Trabajo a tiempo parcial y flexiseguridad. Estudios en el marco del debate europeo “modernizar el derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI”*.
- Ruesga, Santos M., Responsable (2009). *El sistema social español en un marco de flexiseguridad. Análisis comparado de algunas experiencias europeas y lecciones para el caso español*.
- Quintana, José Manuel (2012). *¿Flexibilidad laboral, flexiseguridad o flexplotación?*
- Tovar, Francisco J. y Revilla, Juan Carlos (2011). *La institucionalización de la individualización del trabajo: el concepto de flexiseguridad*.
- Valdés, Fernando y Lahera, Jesus (2010). *La flexiseguridad laboral en España*.
- Ventura, Tirso, y Cruz, Ylenia (2011). *La flexiseguridad: de Dinamarca a España*. <http://www.fes-web.org/uploads/files/modules/congress/11/papers/1126.pdf>
(Consulta: 3 de marzo de 2014)
- Zampirain, Juan Pablo, Coordinador (2011). *Estudios sobre la Estrategia Europea de Flexiseguridad: una aproximación crítica*.