

## **“LA NOCIÓN DE FLEXISEGURIDAD”**

Presentadora y moderadora

**Matilde Aragón**, magistrada y vicepresidenta de la Asociación de Juristas por la lengua propia

La ponente, autora Eva Garrido, conocida supongo por todos los que estamos aquí, es profesora titular de la cátedra de Derecho del Trabajo de la Universidad Pompeu Fabra, tiene numerosas publicaciones, tan numerosas que me las han pasado ahora y si las tengo que empezar a leer y relacionar se va a quedar sin ponencia, ya que son páginas y páginas y páginas de publicaciones.

Tiene muchas sobre los reglamentos comunitarios, sobre el derecho comunitario de la seguridad social del derecho del trabajo; se trata de una persona muy sabia sobre este tema y muchas veces le hemos escuchado en ponencias, tanto en la Universidad como en los foros de derecho del trabajo aquí en Cataluña y también fuera de Cataluña; he estado en jornadas en Madrid escuchándola y es una persona de la cual siempre tenemos la oportunidad de aprender mientras la escuchas. Tratará el tema “La noción de flexiseguridad”, que es uno de los temas claves que se tratan en estas Jornadas, y tal vez más polémicos. Sin más, le doy la palabra e intentaré controlar a la ponente para que tengamos unos diez minutos para poder hacer preguntas al final.

Ponencia a cargo de **Eva Garrido**, profesora titular de universidad, Facultad de Derecho de la Universidad Pompeu Fabra

### **I. Introducción: origen y contexto de la flexiguridad**

Como es sabido, desde finales del 2006 en la sede europea no se habla de otra cosa que de la flexiguridad, y aunque pareciera a primera vista que se trata de una cuestión novedosa, en modo alguno es improvisada por cuanto las instancias comunitarias ya llevan una década cocinando esta nueva receta que recientemente se ha expuesto al público de manera más generalizada.

Las primeras referencias parecen situarse en 1997, con el Libro Verde sobre “Cooperación para una nueva organización del trabajo”, donde se aludía a la necesidad de un correcto equilibrio entre flexibilidad y seguridad, como elemento clave para trabajadores, empresarios, partes sociales y políticas institucionales, aunque de hecho es a partir de 2005 donde se refuerzan los debates, desde los Comités de Empleo y de Política Social, acerca de cómo promover una flexibilidad combinada con seguridad en el empleo.

No obstante, aquello que sí es novedoso es la formulación de esas necesidades de flexibilidad y seguridad, así como el contexto justificativo en el que se han situado y expresado para un debate público. Y de ello dan buena prueba tanto el Libro Verde sobre modernización del derecho del trabajo<sup>1</sup> como la Comunicación de la Comisión de junio de 2007 sobre los principios de flexiseguridad<sup>2</sup>, en tanto que constituyen los dos actos más relevantes en esta materia.

---

<sup>1</sup> “Libro Verde: modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del S. XXI”, COM (2006) 708 final, de 22.11.2006.

<sup>2</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de Regiones. “Hacia los principios comunes de la flexiguridad: más y mejores empleos mediante la flexibilidad y la seguridad”, COM (2007) 359 final, de 27.6.2007.

En efecto, por un lado, nos encontramos con este nuevo neologismo de la *flexiguridad*, articulado sobre ambos términos de flexibilidad y seguridad, y cuya formulación semántica ya de por sí permite atisbar su intencionalidad última. De hecho, la idea surge tras las directrices integradas para el crecimiento y empleo (2005-2008)<sup>3</sup>, en el que se insistía en la “necesidad de adaptar la legislación laboral para promover la flexibilidad y la seguridad del empleo y reducir la segmentación del mercado de trabajo”. La opción, un tanto salomónica, para evitar considerar la flexibilidad como principal foco de la estrategia, lo que sugeriría quizás pocos márgenes ni tan siquiera para su consideración entre los estados miembros, y que la seguridad quedara como un elemento adicional, puramente accesorio o incluso decorativo de escaso valor, fue la de recurrir al término “*flexicurity*”, y traducido sin más al castellano como flexiguridad, aun cuando tampoco fue especialmente pacífica en un primer momento la utilización de dicho nuevo concepto, no sólo porque algunos hablaban de “flexiseguridad” o “flexicuridad”, más cercana a la expresión inglesa, sino sobre todo por el hecho de anteponer la flexibilidad a la seguridad a la hora de componer este neologismo y no al revés. En todo caso, no es de extrañar las críticas recibidas por este término ante su pretendida cuadratura del círculo, presentando como complementarios objetivos que se expresan en sí mismos como incompatibles o antagónicos<sup>4</sup>. Aun así, tampoco es un invento comunitario, sino que ha sido una idea extraída del modelo laboral danés en el que imperan unos altos niveles de flexibilidad y seguridad<sup>5</sup>, y que ahora las instancias comunitarias aprovechan como sistema de referencia a seguir pero envuelto en un contexto de nuevas y aparentes justificaciones de interés común que pretende su más suave asunción por las autoridades gubernativas y los agentes sociales de toda Europa.

En efecto, y como se señalaba, la aparición de la flexiguridad como estrategia a seguir en el futuro en el seno de la UE se ha situado en un nuevo contexto de planteamiento, como es la necesidad de una modernización del derecho laboral para una mejor respuesta a los objetivos de la Estrategia de Lisboa, especialmente el referido a un crecimiento sostenido del empleo, según expresa en sus primeras líneas el Libro Verde.

Por lo pronto resulta llamativo el propio término utilizado, modernización, como si se quisiera imprimir dicho carácter a un ordenamiento que adoleciera de falta de modernidad, y obviamente no es lo propio del derecho laboral, quizás la rama del derecho más adaptada y ajustada a la realidad, en cierto modo en permanente modernización. En consecuencia, tras este sutil objetivo subyace una nueva manifestación de la habilidad intrínseca del derecho laboral para adaptarse a las circunstancias o a determinados requerimientos socioeconómicos. Si bien, después se destacará cómo ese nuevo giro modernizador que se reclama del derecho del trabajo no se limita a una mayor o menor modificación en sus contenidos formales o materiales, sino una alteración básica en toda la línea de flotación, en unos de los pilares esenciales de la ordenación laboral, aquél que ha justificado e inspirado gran parte de sus contenidos<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Directrices adoptadas el 12 de julio de 2005 (DO L 205 de 6.8.2005).

<sup>4</sup> En este sentido, vid. Luján Alcaraz, J., “Flexiguridad”, *Aranzadi Social* nº 16, 2007. Más aún, valga incluso como apunte anecdótico que el equipo de traductores españoles de las instituciones europeas se encontraron ante la dificultad de dar un significado conceptual uniforme a dicho término al considerar que con él “se pretendía una arriesgada cuadratura del círculo: conciliar dos tendencias que son el resultado de opciones ideológicas antagónicas”. Cfr. Nota de Luis González en [http://ec.europa/translation/bulletins/puntoycoma/102/pcy1023\\_es.htm](http://ec.europa/translation/bulletins/puntoycoma/102/pcy1023_es.htm), considerando que la misma contradicción hubiera estado tras el posible concepto de “*securibility*”, con la seguridad por delante como para resaltar aún más esta opción.

<sup>5</sup> Para un análisis del modelo danés y su posible nivel de inspiración en la reforma de los mercados de trabajo de otros países europeos, vid. González Domínguez, J., y Vacas, C., “La flexiguridad como modelo para mercados de trabajo europeos”, *Boletín Económico*. Banco de España, nº 11, 2007.

<sup>6</sup> Una proyección que ha sido sin duda destacada por varios analistas de la estrategia de la flexiguridad. Así, Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M., “El Libro Verde de la Comisión Europea ‘Modernizar el derecho laboral’”,

Ahora importa señalar que dicha modernización debe efectuarse siguiendo los dictados de esa flexiguridad para dar respuesta a los objetivos de la Estrategia de Lisboa de crecer de manera sostenible, con más y mejores empleos. Este vínculo funcional permite confirmar dos tipos de consideraciones. Por un lado, la responsabilidad del derecho del trabajo en su acepción de derecho del empleo, hasta el punto de considerarse desde el Libro Verde que la misión principal de este ordenamiento es la de la política de empleo<sup>7</sup>, y en consecuencia implicando al derecho laboral en las evoluciones negativas del empleo<sup>8</sup>, de ahí esas pretensiones modernizadoras. Y por otro lado, cierta admisión de la ineficacia de tal Estrategia, al punto de forzar la actuación de los estados miembros marcándoles el rumbo a seguir por la vía de esa flexiguridad. De hecho pareciera haberse agotado la virtualidad de una política seguida directamente por las instancias comunitarias con el proceso de Luxemburgo, diseñando las directrices de empleo para los estados miembros que hubieran de actuar a través de las correspondientes y, en su caso, necesarias adaptaciones normativas. Una política que al menos seguía siendo sumamente respetuosa con las facultades legislativas de ordenación y conformación del derecho laboral de cada estado miembro. El planteamiento de esta nueva estrategia de flexiseguridad, con los distintos itinerarios y medidas de actuación al respecto ya diseñados en el texto de la Comisión de junio de 2007, y su inserción en las directrices integradas para el crecimiento y el empleo para los próximos años<sup>9</sup>, se presenta pues como un paso más, y reforzado, en el ámbito competencial del Consejo con efectos mucho más directos en la competencia ordenadora de los estados miembros.

Sin embargo la propia Comisión se cuida bien de no plantear ni tan siquiera la posibilidad de una incursión extralimitada en la esfera de la ordenación laboral de los países de la UE. No sólo por cuanto, se verá, no se trata de hecho de instaurar un modelo uniforme de flexiguridad de necesaria y obligada acogida, sino porque la propia Comisión justifica la puesta en marcha de esta nueva estrategia entre los propios objetivos de la Comunidad de pleno empleo, productividad y cohesión social, lo que “se ajusta a la demanda del Consejo Europeo para movilizar los recursos nacionales y comunitarios adecuados para promover una mano de obra preparada, formada y adaptable y unos mercados de trabajo que respondan a los retos derivados del doble impacto de la mundialización y del envejecimiento de las sociedades europeas” (Libro Verde). De este modo, la modernización del derecho del trabajo en la línea de la flexiguridad se erige como un instrumento que permitiría coadyuvar a conseguir el éxito de ciertos objetivos socioeconómicos que se encuentran en el eje competencial del Consejo Europeo.

---

Boletín informativo nº 17, 2007, del Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, señalando precisamente cómo “la noción de flexiguridad que defiende el Libro Verde cuestiona algunos elementos de nuestro derecho del trabajo y de nuestra Seguridad Social, y abre la posibilidad de reformas tendentes a lograr que las ganancias de flexibilidad de los empresarios no impliquen pérdida de seguridad de los trabajadores...”

<sup>7</sup> Una consideración que como bien critica Falguera i Baró, M. (“El Libro Verde para la modernización del Derecho del Trabajo de la Unión: una preocupante iniciativa”, IUSLabor nº 2, 2007), es “radicalmente falsa” por cuanto el Derecho del Trabajo se ha sustentado “desde un principio en la regulación de la igualdad formal entre trabajadores y empresarios (...) y como instrumento de regulación de la productividad”.

<sup>8</sup> Cfr. Baylos Grau, A. y Pérez Rey, J., “Sobre el Libro Verde: modernizar el derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI”, Cuadernos de la Fundación Sindical de Estudios nº 5, 2006, pág. 6, añadiendo acertadamente cómo el sistema de derechos y garantías del modelo “tradicional” de protección de los trabajadores asalariados, aparece como “el responsable de la incapacidad del sistema económico de generar empleo suficiente y de calidad, de donde se desprende la necesidad de reducir, flexibilizar o desregular buena parte de los elementos básicos que configuran el derecho laboral y su sistema de derechos y garantías”.

<sup>9</sup> De hecho, en la propuesta de la Comisión de “Guías integradas para el crecimiento y el empleo 2008-2010” (Bruselas, 11.12.2007, COM (2007) 803 final) se reitera la promoción de la flexibilidad combinada con la seguridad en el empleo y la reducción de la segmentación en el mercado de trabajo a través, entre otras medidas, de la adaptación de la legislación de empleo (Guía 21).

Pero ¿cuáles son en realidad esos objetivos? ¿Qué hay detrás de esta flexiguridad tal y como se ha planteado? ¿Cuáles son los factores que supuestamente le sirven de justificación?

## **II. Los factores justificativos y la finalidad última de la flexiguridad**

Tanto el Libro Verde como el texto de la Comisión aluden insistentemente y reiteradamente a factores económicos como los justificativos de los cambios que se reclaman tras la flexiguridad. Es decir, cambios económicos derivados del crecimiento global de la economía que exige mayores dosis de productividad y competitividad. Unos cambios que afectan a los ciclos empresariales, ejerciendo presión sobre su viabilidad productiva, y en consecuencia con la necesidad de que las empresas dispongan de la capacidad necesaria para adaptar continuamente sus métodos y sistema de producción, así como su mano de obra. La idea, pues, es conseguir mercados de trabajo flexibles y ágiles que faciliten la adaptación a fluctuaciones y variaciones de tipo económico y productivo. Desde este punto de vista, los intereses en juego son más que evidentes.

Pero junto a estos argumentos de carácter económico o productivo, también se han usado, como factores justificativos, otros de tipo demográfico y determinados cambios sociales con incidencia notable en el mercado de trabajo. Más concretamente, el incremento del número de mujeres en el mercado de trabajo ha servido para idealizar un nuevo modelo de comportamiento frente al propio mercado, en el que deben individualizarse los derechos de los trabajadores en el empleo, pero sin que ello implique que deban renunciar a determinados intereses o atenciones personales y/o profesionales, y sin que la satisfacción de los mismos se haga depender de un sistema prestacional.

De hecho, las transiciones entre el empleo y el no empleo que aparecen como característica asociada al trabajo femenino, sirven a los efectos de la flexiguridad para configurar un pretendido nuevo modelo “típico” de relación del trabajador con el mercado de trabajo, con nuevos parámetros en el uso del tiempo, del trabajo y del no trabajo, y no tan sólo para atender necesidades personales o de conciliación entre vida familiar y laboral, sino incluso por meros intereses profesionales de progresión y desarrollo en la vida laboral de los trabajadores.

La combinación de ambos factores, por un lado los puramente económicos y productivos que reclaman para las empresas mercados de trabajo flexibles que faciliten un flujo y una gestión de la mano de obra rápida y adaptable, y por otro lado, aquellos otros más demográficos o sociales, y ligados a supuestos intereses personales y profesionales de los trabajadores, confluyen en el lanzamiento de la flexiguridad con el objetivo último de conseguir y garantizar las denominadas transiciones en el mercado de trabajo.

Ésta es la virtualidad y el enfoque positivo que se dispensa hacia aquellos cambios que pudieran requerir realizar los trabajadores a lo largo de su vida para satisfacer necesidades personales y/o profesionales. Cambios de un empresario a otro, de un puesto de trabajo a otro, de un trabajo a tiempo parcial a otro completo, de un empleo temporal a otro estable, de un trabajo por cuenta ajena a otro autónomo, etc. Unas transiciones que en suma favorecerían la carrera profesional del trabajador y una mayor conciliación con la vida familiar<sup>10</sup>.

Y es aquí donde aparece el principal papel a jugar por los ordenamientos laborales a los que se les pide hacer efectivo y garantizar un cambio en el modelo con el que hasta entonces se ha contemplado el mercado de trabajo. Tras el planteamiento de la flexiguridad hay toda una transición de modelos, desde un mercado de difícil acceso y mantenimiento en él, y en donde las normas laborales se

---

<sup>10</sup> Sobre la virtualidad de estos cambios desde la política de empleo, vid. Fernández López, M<sup>a</sup> Fernanda, “Políticas selectivas de empleo”, ponencia presentada en el XVIII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, “Estrategia Europea, estado autonómico y política de empleo”, Vigo, 10 y 11 de mayo de 2007.

disponen como medidas que faciliten las puertas de entrada pero que limitan las puertas de salida para favorecer la permanencia en el mismo, hacia otro mercado de trabajo con una única enorme puerta giratoria, que permita la agilidad en los flujos de entrada y salida de los sujetos en atención tanto a las fluctuaciones empresariales como a las diversas necesidades temporales que suceden en diferentes fases de la vida de los trabajadores.

En definitiva, es esta puerta giratoria en que se convertirían los mercados laborales la que pretende en suma instalar la flexiguridad mediante la acción combinada de una flexibilidad de nuevas vertientes y una seguridad como compañero de viaje.

### **III. Una flexibilidad conocida con nuevas variantes**

La flexibilidad es el primer componente de este neologismo de la flexiguridad y es en suma la razón de ser del mismo, aun cuando se incorpore como supuesto elemento compensador aquel otro de la seguridad.

Pero esta flexibilidad que ahora se auspicia va más allá de la que con carácter general y de forma más o menos constante o intensa ha estado presente en el funcionamiento y ordenación de los mercados de trabajo nacionales en el seno de la UE, por cuanto en ella se vislumbra una doble vertiente que no se limita al aspecto puramente estructural, sino que incluso se añade otra de carácter individual o subjetiva, aun cuando no obviamente al mismo nivel de importancia justificativa. De hecho incluso, desde la vertiente estructural de la flexibilidad que ahora se reclama, se pretende cubrir nuevos objetivos y, lo que es más importante aún, nuevos ámbitos hasta entonces más cerrados o menos expuestos a pretensiones o iniciativas flexibilizadoras.

#### **(A) La flexibilidad “estructural”**

Como es sabido, ante permanentes alusiones a las necesidades empresariales de adaptación a cambios y fluctuaciones económicas y productivas, la respuesta tradicionalmente se ha encauzado por la adopción de medidas de flexibilidad estructural, entendida como instrumento de seguridad ante las inseguridades derivadas de las modernas economías y de los mercados de trabajo. Conforme a ella, los requerimientos de flexibilidad de las empresas han venido encontrando ciertas soluciones tanto por vía externa como interna, y ya sean de naturaleza cualitativa como cuantitativa.

Desde la flexibilidad externa, en su vertiente cuantitativa, se encuentra sin lugar a dudas el recurso a modalidades de empleo que caen bajo la categoría general de los denominados contratos atípicos (especialmente trabajos a tiempo parcial y contratos de duración determinada o temporales). En su vertiente cualitativa, se incluyen medidas tales como el recurso a la subcontratación o a trabajadores autónomos dependientes. Por su parte, y desde la flexibilidad interna, se procede a una disposición flexible de las horas de trabajo (como ejemplo más paradigmático de la vertiente cuantitativa) o a un sistema de organización del trabajo con elementos de polivalencia, rotaciones, etc. (desde la vertiente cualitativa)<sup>11</sup>.

En suma, la flexibilidad estructural ha ofrecido y sigue ofreciendo una gran variedad de mecanismos y prácticas, fundamentalmente acogidas en acuerdos negociados con los representantes de los trabajadores, tanto a nivel empresarial como sectorial, desarrollando una combinación de medidas flexibilizadoras, algunas de las cuales la norma termina por dar carta de naturaleza (como sucedió concretamente entre nosotros en relación con las jornadas irregulares).

---

<sup>11</sup> Cuadro de estrategias empresariales de flexibilidad, en “Varieties of flexicurity: reflections on key elements of flexibility and security”, European Foundation for the improvement of living and working conditions, marzo 2007, pág. 5.

Pero en esta nueva expresión de la flexibilidad, como principal componente estratégico de la flexiseguridad, se elude notoriamente la temática de la flexibilidad interna<sup>12</sup>, para revalorizar y reforzar aún más su vertiente externa, de modo que las empresas puedan encontrar un mejor terreno para recurrir a vías de empleo que faciliten una organización de trabajo de fácil y rápida respuesta a exigencias económicas y productivas. Lo que abre a su vez nuevas vías de expresión de la propia flexibilidad y, en suma, nuevas respuestas a sus requerimientos.

*\* Una nueva expresión de la flexibilidad: protección de la empleabilidad y no del empleo*

Siendo la idea básica de la flexiguridad hacer los mercados de trabajo más flexibles y abiertos para favorecer las transiciones en los mismos, una de sus principales premisas de partida es, en consecuencia, la necesidad de levantar el círculo de protección de los puestos de trabajo con el fin precisamente de que pueda accederse a ellos o abandonarse en un entorno de libertad.

Es lo que en la filosofía danesa se refleja bajo el dogma “proteger a los trabajadores, no a los trabajos”, y que las instancias comunitarias han pretendido concretar con la idea de que la flexiguridad trata de proteger la empleabilidad de los trabajadores y no el empleo. Y obviamente esta segunda parte de la ecuación se refiere al empleo fijo o permanente.

Para esta formulación, de nuevo se lanzan mensajes de un supuesto interés de los trabajadores con contrato fijo en reducir los niveles de protección que las normas les conceden, para evitar así quedar condicionados por el temor a perder determinados derechos indemnizatorios o prestacionales ante el deseo de efectuar cambios o transiciones de un puesto de trabajo a otro, o a situaciones de desempleo básicamente por motivos personales. Una apreciación que sin duda configura al trabajador fijo como una especie de víctima de su propio contrato, y que considera que las normas reguladoras y protectoras del mismo constituyen un factor limitativo y condicionante para el desarrollo de su propia carrera profesional o para la atención a otras necesidades personales. Una apreciación que por su intención de generalización es sumamente atrevida, si sobre ella quisiera justificarse, como así parece, un cambio en las normas laborales que regulan la contratación fija o permanente.

Pero más real y menos atrevida sería la formulación de una flexibilidad que protegiera menos los empleos (supuestamente a cambio de proteger más la empleabilidad de los trabajadores). En cuanto que una propuesta de tal naturaleza estaría dirigida al conjunto de la mano de obra, permitiría incluir a la población trabajadora con empleos permanentes o contratos fijos, como sector que ha quedado en mayor o menor medida preservado frente a los efectos más adversos de una flexibilidad externa.

Ya no parece ser suficiente considerar la habitualidad con la que este segmento puede o debe entrar en el círculo de la flexibilidad interna, con formas de organización de trabajo más adaptables y abiertas a fluctuaciones empresariales, sino que también para ellos han de abrirse esas puertas giratorias flexibles de entrada y salida en el mercado de trabajo, lo que sin duda no es más que pretender situarlos en aquel entorno de flexibilidad más cercano o propio de fórmulas atípicas o no permanentes de empleo.

Y si al fin y al cabo no es un trabajo de por vida lo que debe garantizarse sino una empleabilidad de por vida, la mirada se dirige pues a la norma laboral para que proceda a efectuar una transición en sus

---

<sup>12</sup> Una circunstancia que precisamente destacó el Informe de las autoridades españolas sobre el Libro Verde, criticando el hecho de que éste no abordara como asunto prioritario el relativo a la flexibilidad interna en el desarrollo de la relación laboral (pág. 4). Coherentemente, en respuesta a la primera pregunta del Libro Verde sobre cuáles podrían ser las reformas prioritarias del derecho laboral, el informe español apunta a que la “profundización en los mecanismos de flexibilidad interna, siempre preferibles a los externos (reestructuraciones, deslocalizaciones, etc.) debería ser el modo esencial de alcanzar la tan deseada flexiguridad; además, esa flexibilidad interna debe basarse siempre en el diálogo social” (pág.7).

objetivos ordenadores: de proporcionar una seguridad en el empleo, habría de pasar a garantizar una seguridad del empleo o de la empleabilidad.

En todo este planteamiento quizás pudiera haber algún aspecto de coincidencia desde el punto de vista de la responsabilidad del derecho del trabajo. En concreto, y aun con toda su carga protectora, el ordenamiento laboral no puede garantizar un empleo de por vida al trabajador con la misma empresa, aun si ese fuera por lo demás el interés del trabajador. Junto a ello, y por otro lado, es difícil no coincidir con la necesidad de incorporar nuevas y mejores medidas que refuercen esa empleabilidad de los trabajadores para favorecer su entrada y permanencia en el mercado de trabajo.

Pero con lo que no se coincide es en que para cumplir la segunda premisa, esto es, proteger la empleabilidad, deba sacrificarse la primera en todo caso, es decir, sacrificar los trabajos permanentes con contratos fijos, considerándolos como un modelo de relación con el mercado de trabajo que precisamente dificulta e impide la productividad y competitividad de las empresas, la creación de empleo y el propio modelo normalizado del mercado de trabajo. Y es este último aspecto el que además se plantea como nuevo reto a cumplir por las nuevas vertientes de la flexibilidad auspiciada bajo la estrategia de la flexiguridad.

- *Flexibilidad como elemento de normalización del mercado de trabajo*

En efecto, éste es otro de los grandes argumentos manejados a favor de esa nueva flexibilidad: la existencia de un mercado segmentado fruto de la proliferación de contratos de trabajo atípicos que dotan de escasos derechos a los trabajadores en relación con aquellos que disfrutan los empleados estables bajo contratos fijos. Particularmente se alude a mujeres, trabajadores de edad, jóvenes, minorías étnicas como las víctimas de dicha segmentación, en tanto que frecuentemente atrapados en empleos menos seguros y productivos, y con menores probabilidades de mejorar su empleabilidad y su progresión profesional<sup>13</sup>.

Y aquí es donde de nuevo se vuelve la vista hacia el derecho del trabajo y hacia su responsabilidad en el mantenimiento de tal segmentación, hasta el punto de expresarse opiniones tales como que una legislación de protección del empleo es una barrera para la cultura del fácil “contrato y despido”<sup>14</sup>.

Sin embargo, curiosamente, y aquí se encuentra una de las mayores paradojas argumentativas del Libro Verde, la crítica hacia esa segmentación como fruto adverso y negativo de políticas flexibilizadoras, en el margen, efectuadas por los ordenamientos nacionales, va acompañada de un claro espaldarazo, desde la estrategia de la flexiguridad, a dichos contratos, como elementos de flexibilidad imprescindibles para las empresas.

De hecho, aun reconociendo que la existencia de un núcleo de trabajadores con contratos permanentes y fuerte protección contra el despido, predispone a los empresarios a utilizar en mayor medida los contratos atípicos para favorecer sus estrategias de flexibilidad y de reducción de costes, el verdadero problema que se encuentra en ello es que la flexibilidad se concentra básicamente en sus aspectos externos y cuantitativos (flexibilidad en el margen) incidiendo por tanto en la segmentación del mercado de trabajo al reforzarse las diferencias entre el estatus de los trabajadores permanentes y los no permanentes (lo que denomina como el efecto “*insider-outsider*”).

En otras palabras, el reto a afrontar desde la flexiguridad no es tanto la existencia de esa segmentación, reconocida incluso como inevitable, sino la diferenciación evidente entre unos y otros trabajadores en derechos y posibilidades ante el propio mercado de trabajo.

---

<sup>13</sup> “Flexicurity Pathways”, Informe del grupo de expertos sobre Flexiguridad, presentado en la Conferencia sobre Flexiguridad, celebrada en Bruselas el 20 de abril de 2007, pág. 5.

<sup>14</sup> Cfr. “Varieties of flexicurity...”, op. cit. pág. 9.

Planteado así el reto de esta forma inicial, podría considerarse que la responsabilidad en la reducción o eliminación de tales diferencias competiría directamente a las políticas activas de empleo, ayudando a la empleabilidad de los trabajadores por ejemplo desde el refuerzo de los niveles de formación o desde el diseño de itinerarios personalizados de inserción.

No obstante, y sin dejar de reconocer que esto es así en la letra del Libro Verde y del texto de la Comisión, se hace responsable de tal diferenciación al contexto de los derechos y de los niveles de protección que dispensa la normativa laboral, y la respuesta que de ésta se exige en consecuencia es proceder a una normalización de unos y otros.

En definitiva, el argumento se deriva hacia un derrotero del que hasta entonces las instancias comunitarias han hecho gala de un olvido evidente, cual es el de los derechos de los trabajadores bajo estas fórmulas atípicas, y siendo así parecería a primera vista que el deseo e interés de las instancias comunitarias es que su utilización no derive en un creciente desconocimiento de sus derechos laborales, de modo que la consecuencia lógica, y en su caso el reto a plantear, sería su normalización en relación con los derechos que la norma dispensa a los contratos permanentes o fijos.

Pero es obvio que dicha pretensión dejaría a las fórmulas contractuales atípicas en una situación más cercana a los contratos típicos, y en consecuencia perderían sus atractivos para las empresas por cuanto reducirían sus componentes de flexibilidad. Siendo así, la respuesta habría de ser otra o, en otros términos, la normalización se plantearía en la variante inversa, desde el núcleo duro de la identificación normativa de las modalidades contractuales, de modo que junto a una flexibilidad desde el margen, se desarrolle una flexibilidad “en el centro”.

Es así como surge la idea de la normalización hacia la baja planteada por el Libro Verde, es decir, que sean los derechos asociados a la contratación permanente los que se reduzcan para acercarse o igualarse a los de los trabajadores atípicos, y así supuestamente eliminar la segmentación existente en el mercado de trabajo<sup>15</sup>. En este sentido el Libro Verde se expresaba con contundencia al recoger los términos del Informe del Grupo Europeo de Empleo (Informe Kok) en el sentido de que los estados miembros habrían de revisar “el grado de flexibilidad en los contratos clásicos en lo relativo a los plazos de preaviso, los costes y procedimientos de despido individual o colectivo, o la definición de despido improcedente”.

El texto de la Comisión elude intencionadamente tales expresiones, quizás en un intento de suavizar el impacto que las mismas han tenido indiscutiblemente a nivel de debate. No obstante, aquellas otras expresiones que incluye el texto de la Comisión para referirse a la necesidad de que los estados miembros adopten disposiciones flexibles de carácter normativo para reducir la segmentación, permiten sin duda, como luego se verá, acoger esas medidas de flexibilidad en el centro, de normalización a la baja apuntadas por el Libro Verde.

Más aún, incluso se elude cualquier posible normalización, no ya desde las normas laborales de protección del empleo, sino desde el propio sistema de protección social, a través de normas que garantizarán a los trabajadores atípicos el derecho a unas prestaciones sociales al menos en niveles comparables con los concedidos a trabajadores permanentes (como así sucede por ejemplo en el sistema holandés).

---

<sup>15</sup> Como acertadamente ha puesto de manifiesto Falguera i Baró, M., “El Libro Verde para la modernización del Derecho del Trabajo en la Unión: una preocupante iniciativa”, op. cit., tras esta propuesta se esconde un evidente “ideologismo neo-conservador, máxime cuando esa reflexión se enmarca en el terreno del empleo” recordando que “la teoría de que ‘cuanto menos tutelas, más empleo’ se ha demostrado claramente falsa en las experiencias tanto española como italiana”.

En definitiva, bajo esta nueva estrategia de flexibilidad se asume de hecho la normalidad de la contratación temporal o atípica como un elemento además ineludiblemente asociado al éxito de la flexibilidad deseada, y en contrapartida la asunción del contrato fijo o permanente como un instrumento casi obsoleto que no encaja en ese nuevo modelo de relación de los individuos con el mercado de trabajo en el que estarían más interesados en las transiciones, y menos aún encajaría en el nuevo modelo de actividad económica de inspiración neoliberal.

El resultado final pretendido es, pues, la flexibilidad de los contratos estables y la seguridad de los no estables, en un equilibrio al que debe dar respuesta un sistema normativo cuyos títulos y elementos de protección se fueran construyendo gradualmente.

### (B) La flexibilidad individual

Una de las grandes novedades de esta estrategia sobre flexibilidad es la aparición del trabajador como sujeto interesado, y no víctima, de la flexibilidad en el mercado laboral. En efecto, se insiste reiteradamente en el Libro Verde, y especialmente en el texto de la Comisión, en que la flexibilidad puede responder también a las necesidades de los trabajadores, aludiéndose de forma específica al deseo de una mejor conciliación del trabajo y la familia, o para desarrollar ciclos formativos o estancias de estudio. Se dice así que la percepción de diferentes necesidades a lo largo de la vida del trabajador condiciona diferentes trayectorias profesionales con fluctuaciones que pueden requerir mayor o menor tiempo de prestación de servicios, o incluso una ausencia temporal del mismo, y a todo ello pueden dar respuestas satisfactorias las prácticas flexibles de organización del trabajo en la empresa.

Dentro del entorno de la flexibilidad interna, se han aportado argumentos justificativos del interesamiento del trabajador en la misma con los que se podrá estar o no de acuerdo, pero que en modo alguno podría constituir un factor que, por su supuesta generalidad, justificara un refuerzo de dicha flexibilidad al menos desde la norma laboral. Concretamente, y en relación con técnicas de flexibilidad funcional, tales como la exigencia de polivalencia y de rotación en los puestos de trabajo, se ha llegado a decir que esta organización flexible que permite cambiar de puestos de trabajo a los trabajadores cuando se necesite, puede conducir a un desarrollo de sus técnicas profesionales que aquellos pueden utilizar en beneficio propio para incrementar su empleabilidad, a la hora especialmente de encontrar nuevo empleo<sup>16</sup> (lo que ligaría evidentemente con el segundo elemento de la seguridad).

Pero es en el aspecto de la flexibilidad externa donde se hacen los mayores esfuerzos argumentativos para justificar el interés de los trabajadores en ese nuevo modelo de mercado de trabajo con puertas giratorias que faciliten las transiciones, de modo tal que termina haciéndose al trabajador el principal interesado en efectuar cambios desde el empleo a una situación de no empleo, especialmente por motivos personales, y en cambios de un empleo a otro como vía de progresión profesional.

Obviamente en este planteamiento justificativo no parecen tener cabida los trabajadores más vulnerables en el mercado de trabajo, precisamente los que no sólo tienen dificultad de acceder a un puesto de trabajo, sino también los que con mayor probabilidad tienen más cerradas las posibilidades de efectuar tales cambios de una forma al menos voluntaria. De tal modo que de nuevo nos encontramos con el diseño de un supuesto modelo de mercado de trabajo flexible en el que tiene perfecta cabida e implicación un nuevo tipo de trabajador que ya no es una víctima de la flexibilidad sino un sujeto activo de la misma. De hecho significa elevar al trabajador a la categoría de partícipe en una flexibilidad externa, en el juego de las transiciones de trabajo a trabajo, o de trabajo a desempleo, que requiere, pues, nuevas reglas desde la ordenación laboral. Aunque para llegar a este

---

<sup>16</sup> “Varieties of flexicurity...”, op. cit., pág. 7.

convencimiento, a la confianza en las respuestas que el mercado de trabajo puede brindarle, al trabajador se le ofrece el mecanismo compensador, y a la vez incentivador, de la seguridad.

#### **IV. El nuevo compañero de viaje de la flexibilidad: la seguridad**

El segundo componente de la flexiguridad se construye sobre un sustrato eminentemente subjetivo e individualista, y en teoría expresivo de un interés tanto de trabajadores como de empresarios. Así, seguridad para el trabajador de preservar sus posibilidades de entrar, permanecer y progresar en el empleo a lo largo de su vida laboral; y por otro lado, seguridad para las empresas de preservar y reforzar su posición en el mercado, la lealtad de su mano de obra, su productividad y la potencial creación de empleo dentro de un entorno de incremento de la competitividad<sup>17</sup>.

Pero más allá de estas referencias a productividad y competitividad de interés empresarial, la seguridad que acompaña a la flexibilidad tiene un sujeto especialmente protagonista, al que van en consecuencia dirigidos los contenidos o las vías de expresión de tal seguridad como concepto o idea. En definitiva, hacer de la seguridad la contrapartida a la aparente y voluntaria asunción por parte del trabajador de elementos de flexibilidad en sus relaciones laborales.

De hecho, la mayor parte de las escasas referencias a la seguridad contenidas tanto en el Libro Verde como en el texto de la Comisión, hacen de la misma la expresión de una supuesta percepción e interés del ciudadano trabajador en cómo debería ser el mercado laboral y qué debería ofrecerle éste consiguientemente. Curiosamente, desaparecen aquí las continuas referencias al crecimiento económico, a la productividad, o a la creación de empleo, que sirvieron para justificar la flexibilidad, para ser sustituidas, a la hora de sustentar la necesidad de seguridad, por una serie de datos de apreciación social y económica y resultados de encuestas entre los trabajadores europeos.

Es así como el texto de la Comisión recoge los resultados de una encuesta de Eurobarómetro (2006) para justificar la apreciación positiva de los ciudadanos hacia la necesidad de adaptaciones y cambios, y especialmente de una mayor flexibilidad en los contratos con el fin de crear nuevos empleos ante la percepción de los contratos para toda la vida como un vestigio del pasado.

También se ha recurrido a la confianza para argumentar que si los trabajadores creen en el futuro, serán capaces de asumir más riesgos con relación a sus empleos, de trabajar con más flexibilidad, o incluso que las personas habrían de ser capaces de confiar en los cambios, sin percibirlos únicamente desde una visión intrínsecamente negativa; y confiar, además, en el trabajo, para que puedan planificar su vida sin demasiados inconvenientes y riesgos para su derechos prestacionales<sup>18</sup>.

En suma, la idea de la seguridad se sustentaría sobre las siguientes premisas: por cuanto el trabajador está interesado en la flexibilidad en el mercado, asumiendo las ventajas que pueden ofrecerle cambiar de puesto de trabajo o situaciones de empleo a no empleo para satisfacer sus intereses particulares tanto de índole profesional como personal, tales cambios podrían ser efectuados voluntariamente por el trabajador siempre que tuviera un clara red de seguridad, entretejida por nudos de empleabilidad garantizada y prestaciones sociales adecuadas en las fases de no empleo.

Siendo así, los tejedores de esta red quedan claramente definidos: por un lado, las políticas activas que a través de instrumentos y medidas institucionales garanticen niveles de empleabilidad, con un refuerzo de las estrategias de formación y aprendizaje permanente; y por otro lado, los sistemas de

---

<sup>17</sup> Cfr. “Flexicurity Pathways”, Informe del grupo de expertos sobre Flexiguridad, presentado en la Conferencia sobre Flexiguridad, celebrada en Bruselas el 20 de abril de 2007.

<sup>18</sup> “Varieties of flexicurity: reflections on key elements of flexibility and security”, op. cit., pág. 13.

protección social para que concedan las correspondientes prestaciones sustitutorias a los trabajadores en las situaciones de no empleo que se produzcan por efecto de las transiciones.

En consecuencia, la seguridad significaría que los trabajadores con un nivel de empleabilidad adecuado, sustentado en su formación y calificación profesionales, no sólo aceptarían más flexibilidad en sus relaciones laborales, sino que además confiarían tanto en dejar su puesto de trabajo para buscar otro de mayor progresión profesional, como en pasar a una situación de no empleo para satisfacer intereses personales de forma temporal, por cuanto en unos y en otros cambios quedarían más que abiertas las posibilidades de una nueva inserción en el mercado de trabajo y de la percepción de prestaciones sociales adecuadas durante los periodos de no empleo. De este modo, la existencia de esa red de seguridad tendría esa doble funcionalidad de incentivar las transiciones y de compensar sus riesgos derivados.

Desde la perspectiva de cuál habría de ser en su caso el papel del derecho del trabajo en el ámbito de la seguridad, como componente de la flexiguridad, aparentemente los elementos de seguridad así planteados quedan fuera de la misma regulación normativa de las relaciones laborales, situándose en ámbitos externos a la misma, o incluso más bien en las propias quiebras que la ordenación laboral pudiera presentar en su ámbito subjetivo de protección.

Si se observa, la seguridad, como orientación reformadora, se sustenta sobre un tipo de trabajador cuya formación y alta cualificación le permitiría, por un lado, ajustar sus intereses laborales y personales, abandonando temporalmente el empleo, y por otro lado progresar en su carrera profesional cambiando fácilmente de trabajo, todo ello con la red de seguridad que le proporcionaría un sistema de prestaciones públicas adecuadas durante los periodos de desempleo temporales (incluso voluntarios). Desde esta perspectiva, este tipo de trabajador, seguro, confiado en las posibilidades que le abre el mercado de trabajo, por su alta cualificación, profesionalidad y adecuación a los intereses y necesidades empresariales, estaría en condiciones, pues, de pactar en situación de igualdad con el empresario su contrato de trabajo y los propios términos de su relación laboral. La circunstancia, fácilmente destacable, de las fisuras que presenta este modelo tratándose de trabajadores con mayores dificultades de acceso y permanencia en el mercado de trabajo, más aún en éste que se plantea con contornos tan flexibles, parece salvarse desde la estrategia de la flexiseguridad con la necesidad de reforzar las políticas activas de empleo, prestando mayor atención específica para tales colectivos, con el fin de que alcanzaran los mismos grados de empleabilidad asegurada.

El papel del derecho laboral en este nuevo panorama de futuro sería de regulación básica y mínima de ese mercado de trabajo inspirado en la flexiguridad, que volvería a configurarse como un mercado de servicios con sujetos protagonistas que deciden sus mutuas relaciones cuando y como quieran, en atención a sus propias necesidades e intereses puntuales, en un marco de igualdad negocial.

Unos cambios normativos en esta dirección no serían constitutivos en realidad de una desregulación, sino de una contrarregulación extraña al propio derecho del trabajo, a los criterios que, por origen, han inspirado la actuación interventora y reguladora de esta rama del ordenamiento jurídico. En este sentido no puede en modo alguno eludirse la posición de desigualdad social y económica del trabajador respecto del empresario, y la inadecuación de un principio de igualdad formal entre las partes de la relación laboral desde una perspectiva civil, que han constituido los fundamentos últimos de la aparición del derecho del trabajo y de todo su desarrollo posterior, para evitar que la misma relación laboral, desde su propia existencia hasta su contenido y finalización, quedara al albur de las decisiones adoptadas por las partes expresivas de supuestos intereses comunes y en igualdad de condiciones.

Más aún, en este nuevo modelo de relación del trabajador con el mercado de trabajo flexible y seguro, el trabajador no sólo aparece como el responsable de su empleabilidad, al admitir voluntariamente los efectos de las transiciones, sino que incluso se le proyecta que esa mayor capacitación y cualificación profesional, base de su empleabilidad, es su única arma ante las fluctuaciones del propio mercado de trabajo; lo que no es más que una defensa individual ante la retirada de una ordenación laboral, tal y

como pretende la flexiguridad. La orientación clásica del derecho del trabajo quedaría sustituida por la resolución de entradas y salidas individuales del mercado de trabajo, y en consecuencia por el retroceso funcional de cualquier acción colectiva de resolución de problemas individuales o colectivos. En definitiva, la pretensión de cambios normativos que facilitarían un mercado de trabajo flexible, de continuas transiciones entre empleo y desempleo, con trabajadores como partícipes activos y voluntarios de las mismas, y capaces de negociar y gestionar su propia empleabilidad, implicaría profundos cambios en el derecho del trabajo que conocemos para ordenar esta nueva realidad a la que aspira la flexiguridad.

## **V. Los pilares de la flexiseguridad**

Tras ese primer tiempo de debate y exposición, en su caso, de opiniones sobre la propuesta contenida en el Libro Verde, la Comisión aparentemente ha recogido algunos puntos que expresan cierto consenso con los estados miembros sobre los ejes a través de los cuales desarrollar políticas de flexiguridad. Se delinean así en el texto de la Comisión estos ejes o pilares sobre los que se sustenta el entramado estratégico de la flexiguridad y que posteriormente funcionalizará al servicio de los posibles itinerarios a seguir por los estados miembros para adaptar sus políticas conforme a dicha estrategia.

Ciertamente la Comisión ha hecho un esfuerzo de concreción y delimitación de los componentes de la flexiguridad que están en cierto modo difusos en el Libro Verde, e incluso podría llegarse a coincidir en la idoneidad de que los mercados de trabajo nacionales reforzaran, incluso desde el punto de vista normativo, alguno de esos mencionados componentes. Pero lo que no se resiste a inquietudes y críticas son algunas de las expresiones formuladas como insolubles a tales pilares o, en otros términos, ciertas directrices de actuación aconsejables en algunos de ellos.

Tales pilares o componentes básicos de la flexiguridad son los siguientes:

### **(A) Disposiciones contractuales flexibles y seguras**

Un título que cubre competencialmente no sólo la legislación laboral sino la propia negociación colectiva que a través de convenios o acuerdos expresen una flexibilidad y una seguridad tanto para empresarios como para trabajadores, ya sean integrados o alejados del mercado de trabajo.

Para justificar esta nueva orientación en las ordenaciones reguladoras del sistema contractual, la Comisión vuelve a hacer alusión a los efectos negativos que arrastran unas legislaciones estrictas de protección y que impiden el cumplimiento de los objetivos de la flexiguridad.

Por un lado, y como primer efecto, el recurso frecuente a los contratos temporales que precisamente reciben menos protección, casi admitiendo que las empresas a la hora de contratar contemplen esa posibilidad de incurrir en altos costes de despido, todo lo cual fomenta a su vez la segmentación del mercado de trabajo con determinados colectivos frecuentemente atrapados en formulas atípicas, que es uno de los principales retos a afrontar por la flexiguridad. Por otro lado, se encuentra la afectación negativa de tales legislaciones excesivamente protectoras en el desarrollo de las transiciones, por cuanto puedan retrasarlas o no fomentarlas. El ejemplo que al respecto se menciona en el texto de la Comisión no deja de ser significativo sobre cuál podría ser uno de los puntos a reformar dentro de este contexto: las medidas de protección del empleo que rodean a los despidos por causas económicas. Unas medidas que se admite reducen el número de despidos “pero también las posibilidades de reinserción en el mercado laboral tras periodos de desempleo”, y ello, según se dice, conforme a “datos obtenidos a partir de análisis” de la OCDE. Un argumento en nuestra opinión no excesivamente justificativo para reducir o eliminar por vía normativa los condicionantes procedimentales e indemnizatorios ligados a los despidos económicos, por cuanto de ello no se deriva como efecto una mayor o menor posibilidad de reinserción de los trabajadores despedidos, sino que será en su caso

responsabilidad de los niveles de empleabilidad del propio trabajador y de las posibilidades de reinserción que ofrezcan unas adecuadas políticas activas de empleo.

En todo caso, más allá de estas indicaciones generales, o incluso de la particularmente realizada a los despidos económicos, resulta indiscutible que la pretensión última que se esconde tras el pilar de disposiciones contractuales flexibles y seguras es la revisión en la regulación normativa de los contratos indefinidos o permanentes.

Por cuanto la estrategia de la flexiguridad se dirige hacia la configuración de un mercado de trabajo abierto, en el que no se protege un empleo para toda la vida, sino una empleabilidad que garantice el acceso y la permanencia en el mismo aun en régimen de alternancia (con otros empleos o con situaciones de no trabajo), para facilitar estas alternancias se requieren otros modelos de relaciones contractuales más flexibles. Con ello, las empresas encontrarían una mayor y más flexible diversidad contractual con la que efectuar la gestión puntual de una mano de obra cualificada y adaptable a determinadas exigencias y fluctuaciones con efectos en el nivel de contratación y empleo. Para los trabajadores se trataría de aceptar voluntariamente los cambios y las transiciones sin temor a la pérdida de ciertos derechos indemnizatorios o prestacionales.

La respuesta, pues, solicitada de esas disposiciones contractuales, en esa pretensión de que sean flexibles y seguras, no es otra que la revisión normativa en la regulación de los contratos, y de forma particular aquellos anclados en un modelo de contrato permanente y estable, por un lado por cuanto dicho modelo contiene cláusulas y condiciones demasiado protectoras que limitan o impiden la capacidad de las empresas de proceder a esa organización flexible de la mano de obra, y por otro lado, en tanto que ese modelo tradicional “no ofrece a los trabajadores un alcance o incentivos suficientes para explorar oportunidades de una mayor flexibilidad en el trabajo” (Libro Verde).

De este modo, y como se apuntó con anterioridad, la idea que se lanza es eludir una supuesta sobreprotección de dicho contrato, y con ello la directa eliminación de sus elementos característicos por cuanto se entiende constituyen factores limitativos y condicionales que dificultan no sólo su celebración sino ahora, más que nunca, su extinción cara a facilitar esas transiciones.

El Libro Verde ya apuntaba algunos ejemplos de medidas adoptadas en las ordenaciones para facilitar tales cambios, ya que se dirigían precisamente a reducir o eliminar los costes de extinción asociados a los contratos fijos. En concreto, la importancia que desde el Libro Verde se da por ejemplo al caso austriaco, en el que se han eliminado las indemnizaciones por extinción del contrato fijo en un supuesto interés no sólo de las empresas sino también de los propios trabajadores<sup>19</sup>, confirma la pretensión desde la estrategia de la flexiguridad de que las ordenaciones laborales contemplen la reducción o eliminación de las indemnizaciones asociadas a la finalización de los contratos estables. Más aún, las continuas alusiones al modelo danés, como ejemplo paradigmático, realista y eficaz de la flexiguridad, apuntan no sólo a esta línea de reforma sino incluso a la eliminación de los periodos de preaviso. De hecho, el sistema danés hace gala de la posibilidad que ofrece de despedir de un día para otro y con un coste muy bajo para el empleador, lo que “significa que los empresarios no temen contratar cuando necesitan gente porque pueden prescindir de ella con facilidad”<sup>20</sup>.

En definitiva, las especiales medidas a adaptar desde el contexto de unas disposiciones contractuales flexibles y seguras, se concentran en flexibilizar la denominada contratación clásica, básicamente

---

<sup>19</sup> En tal sentido el Libro Verde señala cómo la eliminación de la indemnización en la regulación del contrato estable en el sistema austriaco, permite a los trabajadores abandonar un trabajo cuando encuentran otro, en vez de quedarse en el primero por miedo a perder la indemnización, mientras que para los empleadores dicha eliminación descarta la amenaza que para la existencia de la empresa podría suponer la obligación de sufragar el coste del despido.

<sup>20</sup> Así se expresó Claus Frederiksen, Ministro de Empleo danés, en la entrevista publicada en <http://www.elmundo.es/suplementos/nuevaeconomia/2007/378/1182636009.html>

mediante la reducción/eliminación de las indemnizaciones y los preavisos que suelen acompañar a la finalización de los contratos estables en las ordenaciones laborales, con el fin pretendido de facilitar las transiciones, pero sin duda también con el efecto real de fomentar la temporalidad en el empleo<sup>21</sup>.

#### (B) Estrategias globales de aprendizaje permanente

Este pilar responde en esencia al componente de la seguridad como factor incentivador y compensador para los trabajadores a la hora de aceptar una mayor flexibilidad y movilidad en el mercado de trabajo. De nuevo, un trabajador altamente cualificado y formado será el requerido por las empresas al contar con su capacidad de adaptación a los cambios. Por otro lado, es la posesión de técnicas y habilidades profesionales la que sustenta la empleabilidad asegurada del trabajador en el curso de las transiciones<sup>22</sup>.

Pretende así la flexiguridad contrarrestar los déficits de formación y aprendizaje que caracterizan en mayor o menor medida los mercados laborales nacionales, en cierto modo causados por la propia flexibilidad, especialmente la desarrollada en los márgenes. De hecho, el Cuarto Informe sobre Condiciones de Trabajo en Europa demostraba que no se había producido un incremento significativo de la inversión empresarial en los niveles de formación, de modo que menos de uno de cada tres trabajadores en Europa han recibido formación pagada en los últimos 12 meses<sup>23</sup>.

Asimismo, la segmentación en el mercado de trabajo tiene también un alto componente derivado de las diferencias de formación entre trabajadores, cualificados o no, y según tipo de contratos, siendo incuestionable que el recurso a fórmulas atípicas de contratación va asociado a una menor inversión en formación. De modo que si la pretensión básica de la flexiguridad es el reforzamiento último de fórmulas contractuales flexibles, el peligro reside en que las mismas no vayan aparejadas con un incremento de los niveles formativos en ese nuevo tipo de trabajador que para ser adaptable, flexible y movable debe ser adecuadamente formado y cualificado profesionalmente. En definitiva, el reto se concentra en este punto en reforzar las políticas de formación tanto inicial como continua, de modo que permanezca el elemento formativo en toda la vida laboral.

Y en este sentido el modelo danés vuelve a aparecer como el mejor referente para las instancias comunitarias, y una vez más indicativo de la dirección en la que pueden ir las reformas normativas nacionales en este componente de la flexiguridad. De hecho, las estrategias podrían dirigirse no sólo a una reforzada participación de los empresarios en inversiones formativas para sus empleados, sino también a un mayor aporte público en tales estrategias, al modo con el que se caracteriza el sistema danés. En concreto, en éste se cuenta con un fondo de aprendizaje de por vida (*lifelong learning*) con aportaciones anuales de los empleadores por cada trabajador que requiera seguir cursos de formación o estudiar otra profesión, evitando así que se cargue sobre los salarios. Junto a ello, el sistema público de protección social asume un papel importante en la formación de los desempleados, como parte

---

<sup>21</sup> En este sentido la respuesta de las autoridades españolas es contundente: si la “relajación de la legislación de protección por desempleo, tal como apunta la estrategia de flexiguridad, “supone favorecer de forma generalizada la contratación temporal o flexibilizar el cese de la relación laboral abaratando el coste, entendemos que esa relajación indudablemente perjudica la estabilidad y genera desempleo, cuando no es tan claro que con ello se incremente la tasa de actividad, y que en su caso el empleo creado no sea muy precario o de baja calidad” (pág. 12 del Informe).

<sup>22</sup> En términos de la propia Comisión “un sistema general de educación de alta calidad, unas amplias competencias esenciales y la inversión continua en el desarrollo de las capacidades aumentan las oportunidades de las empresas de responder adecuadamente al cambio económico y a las posibilidades de los trabajadores de seguir empleados o encontrar un nuevo empleo” (pág. 7).

<sup>23</sup> Vid. “Fourth European Working Condition Survey”, edit. European Foundation for the improvement of living and working conditions. <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2006>

integrante de los mecanismos de protección por desempleo, ofreciendo hasta tres meses de formación en el primer año de paro. De continuar en desempleo, los cursos se dirigen hacia la obtención de una formación adecuada para empleos con gran demanda de trabajadores.

Ahora bien, la formulación de estas nuevas estrategias reforzadas en materia de aprendizaje permanente es un reto que implica no sólo nuevos diseños en las políticas de formación que garanticen mayores niveles de eficacia, sino también un incremento evidente en las fuentes de financiación y especialmente las de naturaleza pública. De hecho, en el sistema danés se efectuó el traslado de un 1% del PIB desde los gastos sociales a educación e investigación para reforzar las políticas de formación en cuanto indisolublemente ligadas a los niveles de flexibilidad imperantes<sup>24</sup>. El reto, pues, se traslada a países en los que los gastos en dichas políticas son a todas luces insuficientes y, en consecuencia, a la capacidad que puedan ofrecer los sistemas económicos nacionales para elevar sus inversiones en formación y aprendizaje profesional permanente, puesto que sin ese componente de seguridad la flexibilidad se quedaría limitada de hecho a un mero agravamiento de la flexibilidad en el mercado de trabajo.

### (C) Unas políticas activas de mercado de trabajo efectivas

La orientación de flexibilidad exige un refuerzo de dichas políticas en la línea básicamente de introducir los necesarios elementos de “seguridad”, es decir, apoyar en las transiciones: ayudando a la búsqueda de empleo para quienes pierden el trabajo o deciden seguir una trayectoria flexible en su carrera profesional, y ofreciendo niveles de formación, especialmente entre periodos de empleo/desempleo.

No se trata, pues, de reforzar la línea de la ayuda en el ajuste entre oferta y demanda de empleo (sistema de colocación) o de incrementar sencillamente el volumen de empleo. El mayor refuerzo se concentra en la necesidad de que dichas políticas sean capaces de ofrecer un aprendizaje permanente para la adquisición de competencias profesionales a lo largo de toda la vida laboral, tal y como además constituye uno de los pilares de la Estrategia Europea de Empleo, pero ahora además en su vertiente funcional como medida que aporte esa seguridad individual entre transiciones. De ahí también la referencia al debido refuerzo en los servicios públicos de empleo para ofrecer nuevos mecanismos de inserción laboral y búsqueda de empleo.

En consecuencia, se trata de solventar la inadecuación de las políticas activas para mejorar la capacidad de adaptación de los trabajadores, tal y como constató la propia Comisión Europea en su informe conjunto de febrero de 2007 sobre los programas nacionales de los estados miembros en materia de empleo. Un objetivo que puede reforzarse y alcanzarse, en su caso, desde el seno mismo de esas políticas, sin que necesite en consecuencia el apoyo de una reforma normativa en materia contractual que supuestamente facilite esa adaptación, como es una de las pretensiones explícitas de la flexibilidad.

Y este pilar, con independencia de la valoración conjunta que merezca la flexibilidad, requiere especial atención en sistemas como el nuestro en que han de reconocerse las deficiencias que las políticas activas arrastran aún, fundamentalmente en materia formativa. Las medidas preventivas destinadas a ofrecer una formación y un aprendizaje permanente constituyen la base para conseguir mayores niveles de cualificación de la población trabajadora, que posibilite no sólo esa necesaria adaptabilidad a exigencias y fluctuaciones en el propio mercado de trabajo, sino también como vía de eliminación de diferencias entre los propios trabajadores sustentadas en diferenciaciones de edad, género o capacidad. Es decir, si las empresas requieren personal formado, cualificado y adaptable a exigencias productivas, carecerían de valor otras diferencias que han generado la existencia de colectivos de difícil inserción.

---

<sup>24</sup> Dato expresado en la entrevista citada anteriormente a Claus Frederiksen, ministro de empleo danés.

Un refuerzo funcional que arrastra indudablemente, y una vez más, otro de tipo financiero. En este sentido, que las políticas activas del mercado laboral respondan a ese objetivo de mantener la empleabilidad de los trabajadores en un mercado flexible y seguro, depende, no sólo de su eficacia y su incidencia fundamentalmente en sectores y colectivos que requieran mayor atención, sino también, y en buena medida, de los recursos financieros destinados a dichas políticas. En ese sentido, el 1,5% del PIB que destina Dinamarca dista mucho de los porcentajes que se manejan en la mayoría de los estados miembros (por ejemplo, un 0,25 en Reino Unido, o casi un 0,6 en España)<sup>25</sup> y precisamente esta diferencia marca también el alcance y la efectividad de las políticas activas para mejorar la empleabilidad de los trabajadores en cada sistema nacional concreto.

#### (D) Sistemas modernos de Seguridad Social

Dentro de la estrategia de la flexiguridad, son los sistemas de protección social los segundos grandes protagonistas de esta película reformadora, junto a la legislación laboral, por cuanto se hace de ellos los receptores del impacto de una mayor flexibilidad y de una necesidad conjunta de seguridad para los trabajadores. Incluso se ha llegado a decir que el trabajo en un entorno de mayor flexibilidad podría ser considerado como una nueva forma de riesgo social<sup>26</sup> a los efectos de su inclusión en el sistema prestacional. Desde este particular planteamiento, los supuestos efectos positivos de la flexibilidad en la creación de empleo se compensarían con un sistema de protección social que reduzca sus efectos adversos en trabajadores individuales.

Se configuran de este modo unos sistemas de protección social al servicio de la flexibilidad y como red de seguridad para los trabajadores, de ahí que se definan los principales papeles a cumplir por los que se denominan unos modernos sistemas de protección social: el puramente prestacional y el de fomento de la empleabilidad.

Así, desde esa primera vertiente, el sistema de protección social habría de seguir compensando los riesgos de pérdida o reducción de ingresos por la actualización de determinadas contingencias (desempleo, enfermedad, jubilación, incapacidad, maternidad, muerte y supervivencia, etc.) pero con una especial línea de atención a las prestaciones necesarias en supuestos de desempleo por efecto de las transiciones. Y esta especialidad posiblemente se refiere a marcar ciertas diferencias respecto de la protección dispensada en supuestos de desempleo involuntario.

Es decir, por cuanto la idoneidad de las transiciones se sustenta también desde la demanda del trabajador, como respuesta a planteamientos personales de trayectorias profesionales discontinuas, ampliando las posibilidades de una distinta organización del tiempo de trabajo, y en consecuencia asumiendo la voluntariedad del trabajador en estas interrupciones, se deben considerar tales opciones desde el punto de vista de los derechos de protección social en tales casos, y si en consecuencia el acceso al sistema de seguridad social podría efectuarse bajo otros perfiles distintos de los que caracterizan las típicas prestaciones por desempleo (teniendo en cuenta precisamente dicha voluntariedad, la posible frecuencia en las transiciones de empleo a desempleo, y sus efectos sobre otros derechos prestacionales ligados esencialmente al trabajo, la discontinua contribución de tales trabajadores al sistema, etc.).

En otros términos, el reto planteado a los sistemas nacionales de protección social es el de adecuarse a los efectos de un modelo sustentado sobre las transiciones en el empleo, no sólo por cuanto conllevan interrupciones en la carrera profesional de un trabajo, sino también por constituir una nueva forma de

---

<sup>25</sup> Cfr. Informe de Comisión Europea, “Employment in Europe 2006”, octubre 2006, págs. 97-98 (no publicado en el Diario Oficial).

<sup>26</sup> Cfr. “Varieties of flexicurity...”, op. cit. pág. 10.

relación del trabajador con el empleo. Un tipo de reto que indiscutiblemente exigiría medidas de reforma tanto cualitativa como cuantitativa.

Por un lado, para sistemas como el nuestro en el que las prestaciones por desempleo se otorgan ante situaciones de paro involuntario, y con una limitación de la prestación conforme al periodo previo cotizado, que además queda agotado o consumido por cada prestación concedida, exigiría en consecuencia variar la propia situación de desempleo protegida, para acoger igualmente los periodos de no empleo fruto de decisiones voluntarias de los trabajadores de cambio, de transición. En este sentido, seguir manteniendo una protección ligada al desempleo involuntario podría entenderse, desde la estrategia de la flexiguridad, como impeditivo de la movilidad y las transiciones en el mercado de trabajo, cuando precisamente es su facilitación y apoyo, como respuesta a la exigencia de seguridad, lo que se reclama de esos nuevos y modernos sistemas de protección social.

Junto a ello, y desde el punto de vista cuantitativo, el incremento en el gasto de prestaciones no vendría únicamente de la mano de una tal medida de ampliación cualitativa del campo de protección, sino también por aquellas otras que dieran respuesta a la necesidad de garantizar los derechos prestacionales de los trabajadores en el curso de las transiciones tal y como se reclama por la flexiguridad y su particular componente de la seguridad, o de otro modo, garantizar esa protección adecuada entre empleos aun con independencia de previos periodos de cotización o aun cuando estos hubieran servido para anteriores derechos prestacionales. Desde este planteamiento no es posible eludir el enorme esfuerzo público que significaría poner en marcha medidas de tal alcance<sup>27</sup>. A ello se uniría la dificultad de conseguir el equilibrio en el seno mismo de un sistema de protección moderno de las dos vertientes que del mismo se reclama: por un lado, como instrumento de garantía de protección, prestando ingresos suficientes y adecuados para los trabajadores durante las ausencias del mercado de trabajo, y como instrumento de garantía de la empleabilidad de los mismos, garantizando el vínculo con el mercado de trabajo y evitando la solidificación en el desempleo y la dependencia de las prestaciones. Una dependencia que por lo demás vendría reforzada por una supuesta eliminación de las indemnizaciones por despido para el trabajador, tal y como se reclama desde la flexiguridad a las ordenaciones laborales, y que ha sido calificado como una simple transferencia de gasto desde la empresa hacia la esfera pública.

Las propuestas en tal sentido van en la línea de hacer acompañar las prestaciones con ciertas obligaciones relacionadas con las oportunidades de trabajo o formación profesional, unido a servicios que promuevan la integración en el mercado de trabajo, como la creación de planes o itinerarios particularizados de inserción y búsqueda de empleo. Un diseño que por lo demás no es del todo desconocido desde el sistema de protección por desempleo español y que quizás debería reforzarse como contrapartida precisamente a una posible apertura del campo de protección prestacional, en esa línea de cubrir periodos de desempleo aun voluntarios entre transiciones, y especialmente los provocados por atención a situaciones personales y profesionales.

Y desde la segunda vertiente de refuerzo de la empleabilidad, se pide a los sistemas de protección que incidan en medidas que favorezcan la reinserción laboral, el desarrollo de competencias profesionales y la adaptabilidad en un entorno flexible de prestación laboral. Aunque el mayor reto está, obviamente, en la búsqueda de nuevo equilibrio entre ambas vertientes: unas prestaciones sociales en periodos de desempleo que no impidan la empleabilidad, es decir, que los subsidios por desempleo no sean de un nivel de generosidad que atrape a los trabajadores en el desempleo, de modo que se trata de articular medidas que favorezcan el tránsito al empleo pero sin reducir los niveles de seguridad que puede aportar a los trabajadores la existencia de unas prestaciones compensatorias en supuestos de no empleo.

---

<sup>27</sup> Piénsese por ejemplo cómo en el modelo danés, el sistema público otorga como prestación hasta el 90% del salario del trabajador durante cuatro años.

#### (D) Diálogo social

Aunque no aparece entre los pilares que se mencionan en el texto de la Comisión, sí se hace referencia al diálogo social como uno de los componentes necesarios en cada uno de los posibles itinerarios de flexiguridad que posteriormente diseña la propia Comisión, reconociendo de esta forma su naturaleza como pilar importante para efectuar los cambios que se derivarían de la flexiguridad, para negociar varios modelos de flexiguridad, y trayendo el necesario apoyo para la adaptación y el cambio. Una importancia y esencialidad que ya destacó el Informe del grupo de expertos sobre flexiguridad y de manera especial por un dictamen del CES Europeo<sup>28</sup> sobre flexibilidad, aun focalizado en el papel de la negociación colectiva y el diálogo social en la dimensión interna de la flexibilidad.

Es importante destacar cómo en este dictamen se prioriza la necesidad de vincular los debates con los interlocutores sociales en todos los posibles procesos que desemboquen en reformas basadas en el concepto de flexiguridad, por cuanto, en definitiva, “sin la participación y el compromiso firmes de los interlocutores sociales, será difícil aplicar cualquier estrategia de flexiguridad”. Y esto parece ser más que un aviso a navegantes. Por lo pronto la toma de postura contraria a la flexiguridad que asoma en este dictamen, no sólo está dirigida hacia la vertiente externa de la flexibilidad, y más concretamente contra la utilización indebida de la flexiguridad como instrumento para facilitar los despidos o reducir los derechos y garantías de los trabajadores, sino también sobre la forma de plantear las vías de la flexiguridad, siguiendo un modelo descendente, desde la elaboración por la Comisión y su debate por los gobiernos de los estados miembros.

Y es cierto que en todo el proceso, la Comisión ha recurrido al diálogo social de manera externa o instrumental, situándolo más en el marco de la puesta en marcha y aplicación de medidas de reforma que en el propio diseño de las mismas, lo que también, desde el dictamen del CES europeo, se asume como fruto de las deficiencias del diálogo social y de ahí, por tanto, la necesidad de reforzar la relación entre el debate sobre flexiguridad y diálogo social.

Obviamente desde los planteamientos de la flexiguridad no puede eludirse el importante papel que el diálogo social con los interlocutores sociales ha desarrollado en la adopción de determinadas reformas nacionales de orden flexibilizador. La Comisión pone continuamente el ejemplo del sistema danés en este aspecto, pero no hay que irse tan lejos. Baste recordar cómo en España las últimas reformas en materia laboral han sido sustentadas y legitimadas por el diálogo social. Junto a ello, también se ha destacado la negociación colectiva a nivel sectorial fundamentalmente como centro de acogida de prácticas de flexibilidad en la organización de trabajo de las empresas, desarrollando la vertiente interna de la flexibilidad.

Sin embargo, la Comisión parece dudar más de ese papel del diálogo social y de la negociación colectiva cuando se trata de la vertiente de la flexibilidad más reforzada con la flexiguridad, la externa, en el entorno de la facilidad de las transiciones, haciendo de otros sectores los protagonistas y los responsables últimos de las medidas a adoptar (las instituciones que diseñan las normas laborales, las políticas activas y el sistema de protección social) cuando sin embargo en el diseño de unas y otras los interlocutores sociales han cumplido y aún siguen teniendo una importante labor que cumplir, esté o no previsto de forma especial en el planteamiento comunitario sobre flexiguridad.

#### **VI. Los itinerarios posibles de flexiguridad para los estados miembros**

Ésta es la particular aportación del texto de la Comisión, junto con la definición de esos cuatro componentes o pilares básicos de la flexiguridad, acogiendo así el Informe del grupo de expertos sobre

---

<sup>28</sup> “La flexiguridad (dimensión de la flexibilidad interna – la negociación colectiva y el papel del diálogo social como instrumentos para la regulación y reforma de los mercados de trabajo)”, SOC/272, Bruselas, 11 de julio de 2007.

flexiguridad en el que se reconocía que no todos los caminos conducen a Roma, y que la flexiguridad puede adoptar distintas formas de un país a otro.

En cierto modo, y atemperando el impacto del Libro Verde cuya primera lectura parecería, entre otros efectos, querer diseñar un modelo más o menos unitario o armonizado de flexiguridad en toda la UE, la Comisión no puede por menos que reconocer la imposibilidad de hacer trasladar un determinado modelo, por mucho que se estime en un concreto momento como el más adecuado para objetivos y retos futuros, a otros sistemas nacionales con los que mucho o poco hay de coincidencia. Más aún, y como no podría ser de otro modo, se reconoce que los modelos normativos laborales de los distintos estados miembros son fruto de su concreto contexto nacional, de sus elementos de configuración y caracterización de orden social y económico y, por qué no, también político. En definitiva, distintos puntos de partida y diferentes entornos estructurales e institucionales que impiden asumir la flexiguridad desde un planteamiento único para todos los sistemas nacionales.

Se definen así en el Anexo del texto de la Comisión hasta cuatro itinerarios con pasos concretos que los estados miembros podrían adoptar para definir sus particulares vías de flexiguridad, delineando distintas soluciones que aparentemente reflejan y respetan la variedad en las diferentes posiciones de partida de los sistemas nacionales en la UE, y pretendiendo en suma que sirvan más de inspiración que de imitación de un modelo único.

Tales itinerarios se diseñan primigeniamente sobre la identificación de una principal característica, de naturaleza negativa, presente en un determinado mercado de trabajo nacional. Una característica que se configura como un reto a eliminar o cuanto menos a reducir y, una vez identificada, se proponen ciertas medidas que los sistemas nacionales en los que tal característica se encuentra presente, pudieran adoptar con el fin de paliarla. Medidas que a su vez se articulan a través de los anteriores cuatro pilares o componentes básicos de la flexiguridad.

Sin ánimo de exhaustividad, se señalarán a continuación los principales elementos de identificación de cada uno de esos itinerarios.

El primer itinerario se expresa bajo el título “abordar la segmentación contractual”, indicado para sistemas nacionales con una marcada segmentación del mercado laboral, entre los que sin duda debemos situar el sistema español, de ahí la idoneidad de detallar las medidas propuestas en dicho itinerario.

El objetivo, pues, declarado para este itinerario, a través de las medidas que en él se apuntan, es distribuir de una manera más uniforme la flexibilidad y la seguridad entre la mano de obra, lo que implica “reducir las diferencias entre el empleo estándar y el atípico mediante unos contratos estándar más atractivos para las empresas y una seguridad social más inclusiva”, tal y como se expresaba el Informe del grupo de expertos sobre flexiguridad al delinear este mismo itinerario.

De hecho, inicialmente en este Informe se apuntaba, como posible medida inserta en este itinerario, la total integración de los contratos atípicos en el derecho del trabajo, en los convenios colectivos, en los sistemas de seguridad social y en las estrategias de aprendizaje permanente. En este sentido, efectivamente se trataría de una opción que afectaría, entre otros efectos, a los propios márgenes de protección del derecho del trabajo, a la definición del trabajador y de las prestaciones de servicios que deberían acogerse bajo su ámbito.

Sin embargo, el texto de la Comisión ha obviado deliberadamente esta opción, posiblemente a la vista de determinadas opiniones sobre la necesidad de que las propias instancias comunitarias trabajen en un concepto unitario y comprensivo de trabajador por cuenta ajena que pudiera armonizarse entre las distintas ordenaciones laborales de los estados miembros.

En consecuencia, la Comisión enfoca este itinerario en la proliferación de contratos atípicos, celebrados frecuentemente de forma encadenada, y en los que quedan atrapadas determinadas

categorías de trabajadores. De ahí que, desde el pilar de actuación de las disposiciones contractuales flexibles y seguras, se apunta la necesidad de mejorar la situación de los trabajadores que dependen de tales contratos, velando porque reciban una protección adecuada. Algunas de las opciones en tal sentido expresadas por la Comisión no resultan del todo extrañas en la ordenación laboral española: la garantía de igualdad de remuneración o la aplicación de condiciones de empleo secundarias, como la cobertura de fondos de pensiones y el acceso a la formación.

Pero el apunte reformador verdaderamente impactante se oculta bajo lo que la Comisión califica como “otro enfoque complementario”: la reformulación del contrato por tiempo indefinido, con el fin de lograr su mayor uso por las empresas y de este modo que el acceso al empleo se inicie con carácter indefinido y no por contratos temporales o a través de una empresa de trabajo temporal.

Ciertamente no se refiere de forma expresa a que tal rediseño deba afectar a previsiones normativas sobre preaviso o indemnizaciones para los supuestos de extinción de contratos fijos, tal y como se anunciaba en el Libro Verde. Pero los términos utilizados para expresar la idea del rediseño del contrato indefinido no dejan lugar a dudas sobre que tales afectaciones entran más que dentro de lo posible y deseado.

En esencia, y coherentemente con el planteamiento de una normalización a la baja de los derechos de protección ligados a la contratación indefinida en relación con las modalidades atípicas, se trataría de dejar reducidos tales derechos a un nivel básico que fuera incrementándose progresivamente conforme al mayor tiempo de contratación, hasta obtener “la plena” protección, según expresa la propia Comisión, aun sin precisar en qué consistirán esas protecciones básicas y plenas, y cómo se efectuaría esa progresión.

A salvo por supuesto de otras interpretaciones o cauces de expresión de esta opción que se denomina como “enfoque vinculado al ejercicio”, una posibilidad sería la siguiente: prácticamente eliminar los plazos de preaviso y las indemnizaciones en el supuesto de que el contrato fijo se extinguiera en un determinado arco temporal desde su celebración, para ir incorporando dichos elementos de forma progresiva por cada determinado periodo de tiempo en que el trabajador permaneciera contratado (por ejemplo, aumentando los días de preaviso y las cuantías indemnizatorias por cada año de duración del contrato fijo, hasta llegar a cierto periodo temporal de permanencia en la contratación a partir del cual quedarían fijados unos topes en preaviso e indemnización).

Obviamente una opción normativa de este tipo entraría dentro de ese pretendido modelo de flexibilidad en el centro, haciendo de los contratos fijos unos contratos flexibles y, desde este punto de vista, más que cercanos a la óptica de los contratos temporales, en cierto modo una especie de “seudotemporales”, y dando prácticamente carta de naturaleza a la propia temporalidad en el acceso y permanencia en el mercado de trabajo, cuando sin embargo el objetivo, paradójicamente, es reducir esa temporalidad, que como objetivo es sin duda el más presente en el sistema español.

Junto a ello llama especialmente la atención que, de nuevo y también paradójicamente, se propongan, dentro del pilar de disposiciones contractuales flexibles, unas reglas menos estrictas respecto de los despidos económicos, si bien apuntado de forma especial a la procedimentalización de tales despidos. Ciertamente no dice de forma expresa que se abaraten, desde el punto de vista de las indemnizaciones o costes por despido. Ahora bien, no cabe duda que una simplicidad del procedimiento a seguir en tales casos implica mayor margen de maniobrabilidad de las empresas, fundamentalmente a la hora de negociar los despidos con los representantes de los trabajadores, de los que puedan resultar mayores o menores medidas de protección económica para los trabajadores afectados.

Finalmente destacar que en este itinerario, y dentro del pilar de las políticas activas, se encuentra otra medida aconsejable que igualmente expresa la intencionalidad de favorecer la contratación temporal flexible y atípica: “la cooperación con socios de mercado como las ETT”, lo que no se entiende muy coherente con esa anterior apreciación de que las contrataciones deberían iniciarse con carácter indefinido y no a través de modalidades temporales o por medio de una ETT, salvo que se entienda la

idoneidad de su intervención para facilitar la inserción laboral de trabajadores que experimentan intervalos de desempleo frecuentes.

El segundo itinerario se dirige a “desarrollar la flexiguridad en el seno de las empresas y ofrecer seguridad durante los periodos de transición”, en suma, a favorecer las transiciones entre empleos en caso de reestructuraciones de empresas y despidos, contando obviamente con un modelo de mercado de trabajo con menos problemas de desempleo y con unos sistemas de seguridad social bien desarrollados que otorgan además prestaciones adecuadas.

Las medidas, pues, apuntadas en este itinerario van dirigidas básicamente a paliar las consecuencias de tales reestructuraciones y a facilitar la recolocación de los trabajadores afectados, mediante actuaciones preventivas que incidan en el aprendizaje permanente (tanto desde las propias empresas como parte del sistema de protección social) y en la anticipación en la búsqueda de nuevo empleo para garantizar la empleabilidad de los trabajadores afectados y evitar así que se conviertan en desempleados de larga duración.

La misma idea de reforzamiento de la empleabilidad y del incremento de la capacitación se encuentra en la base del tercer itinerario, si bien focalizándolo en determinados grupos de trabajadores con escasa cualificación y menores oportunidades de acceso y mantenimiento en el mercado de trabajo, por cuanto se trata en definitiva de “abordar las diferencias entre la mano de obra en cuanto a capacidades y oportunidades”. Ahora bien, este itinerario se plantea desde la base de sistemas nacionales con elevadas tasas de empleo pero con diferencias notables entre los diversos grupos de trabajadores, precisamente en base a distintos niveles de capacitación y oportunidades. Las menciones a cuáles sean esos grupos son las ya conocidas de mujeres, emigrantes, personas con discapacidad, jóvenes y trabajadores de más edad, para los cuales se reclama en consecuencia un reforzamiento en su aprendizaje, empezando desde el sistema general de educación, un apoyo individualizado en la búsqueda de empleo, e incluso aparentemente favorecer su contratación temporal si bien incentivando su progresión hacia modalidades contractuales más estables al mejorar sus capacitaciones y cualificaciones profesionales.

Finalmente, el cuarto itinerario puede resultar de interés también para España al tener como objetivo solventar los efectos de fuertes reestructuraciones productivas con un importante volumen de trabajadores despedidos que, aun con elevadas indemnizaciones y pagos por prejubilación, van a pasar a depender de prestaciones públicas ante la dificultad inicial de reinserción en el mercado laboral.

En definitiva, bajo el objetivo general de “mejorar las oportunidades de los beneficiarios de prestaciones y de los trabajadores no declarados”, en este itinerario las medidas propuestas pasan por atender particularmente a las zonas afectadas por determinadas reestructuraciones económicas, incrementando la inversión en formación y reduciendo la economía informal. En este sentido llama la atención que no se recoja la opción efectuada en esta sede por el Informe del grupo de expertos de regularizar el trabajo informal que puede provocarse en estos sectores ofreciendo unos denominados contratos “flexigueros” (*flexi-secure contracts*). Por el contrario, la Comisión se limita a hacer una nueva llamada a las políticas activas y a los sistemas de protección social para que ofrezcan oportunidades e incentivos para volver al mercado de trabajo, facilitando así las transiciones, y en todo caso prevenir una amplia dependencia de prestaciones públicas.

## **VII. Consideraciones finales**

Como bien se ha advertido, la posible transferibilidad de otras ideas sobre flexiguridad depende de los modelos económicos y de la capacidad de las políticas institucionales, lo que incluye las características de los propios sistemas nacionales, del papel de los agentes sociales, de las prioridades, y en suma de

la viabilidad económica y política para aceptar reformas a diferentes niveles<sup>29</sup>. E incluso no hay que eludir cierta preocupación comunitaria, desde los “viejos” estados miembros hacia el impacto y los efectos que puede desencadenar la globalización económica en los nuevos socios, en la necesidad de que se adopten reformas en los mismos que favorezcan su adecuación a los ritmos y niveles marcados por aquellos más consolidados.

Y precisamente atendiendo a los múltiples factores que caracterizan los sistemas nacionales, no puede hacerse recaer en uno solo de ellos el peso de un pretendido cambio en el rumbo a seguir para incrementar la productividad y la competitividad de las empresas europeas. Conseguir el relanzamiento de la economía europea no es un problema del modelo de regulación normativa del empleo estable, sino en realidad del modelo de crecimiento económico, de un entorno en que se impulse la innovación, el desarrollo tecnológico, la productividad, etc. Precisamente la experiencia española es demostrativa de reformas flexibilizadoras que no han conseguido por sí solas relanzar el deficiente crecimiento productivo y tecnológico que caracteriza el sistema económico español. En consecuencia, y en una primera conclusión, un error de partida de la propia estrategia de flexiguridad, y que sin duda condicionará los posibles y futuros términos en que se exprese, es cierta culpabilización al derecho del trabajo de las insuficiencias económicas, productivas, tecnológicas y de niveles de empleo de calidad que puedan estar presentes en los sistemas nacionales en el ámbito europeo, y junto a ello el señalamiento del contrato estable y permanente como el causante de la falta de adaptación de las empresas a cambios provocados por la mundialización económica y tecnológica.

Por otro lado, el hecho de focalizar el centro de la estrategia de la flexiguridad en los aspectos del empleo, sin tener en cuenta los debidos contextos macro y microeconómicos, es el segundo error constitutivo evidente de dicha estrategia. De ahí también la importante referencia contenida en el Informe del grupo de expertos a que los itinerarios de flexiguridad han de ser contemplados en un más amplio contexto de políticas micro y macroeconómicas, aun cuando al final el enfoque se centra en los aspectos financieros de los itinerarios y la necesidad de inversión a varios niveles y grados.

Desde el momento en que un sistema económico adecuado sea capaz de generar empleo, la función de las políticas activas, y de las normas laborales, es proteger dicho empleo, fomentar que tal empleo sea de calidad, y garantizar la igualdad de oportunidades y derechos de los trabajadores en el mercado de trabajo. En tales circunstancias, las transiciones entre situaciones de desempleo-empleo, no se contemplarían como una cuestión patológica negativa ni para el propio trabajador (en cuanto que tras la pérdida de un empleo pudiera encontrar otro) ni para los propios sistemas públicos de protección social (que pudieran destinar recursos a otras necesidades sociales antes que a sufragar esos periodos de desempleo de forma continua o creciente).

En cualquier caso, el modelo danés, y su expresión de flexiguridad tan hábilmente acogida entre las instituciones comunitarias como referente a seguir en el futuro, no puede acusarse de inverosímil o ficticio. En realidad es una alternativa, incluso una muy buena alternativa en muchos aspectos, pero impracticable o irrealizable en otros, y esenciales aspectos, tal y como están articulados y caracterizados determinados modelos de ordenación del mercado de trabajo y del sistema económico de un determinado país.

Cierto es que hoy por hoy contamos con un elevado grado de consenso y diálogo social que permite la adopción de reformas y de nuevas iniciativas en el mercado de trabajo español, y que al igual que está presente en el modelo danés, podría constituir el andamiaje necesario de sustentación de nuevas y posibles reformas. Ahora bien, una menor intervención reguladora por parte de la legislación laboral en materia de flexibilidad para situar el peso ordenador en la negociación colectiva y en la actuación puntal de los agentes sociales, y que es propia de modelos como el danés, arrastraría para otros una pretensión de desregularizar las relaciones laborales que se observa con claros signos de peligro y desconfianza.

---

<sup>29</sup> “Varieties of flexicurity...”, op. cit., pág. 13.

También es cierto que, a pesar del incremento de la tasa de empleo constatado en los últimos años en España (de un 50 a un 66% en diez años) y el descenso en la tasa de paro hasta situarse en el 8,51%, el mercado de trabajo español sigue contando con la mayor tasa de temporalidad de la UE<sup>30</sup>, y que afecta principalmente a mujeres, jóvenes, personas con discapacidad y trabajadores con escasa cualificación. Precisamente por este mismo dato, esas transiciones entre empleo y desempleo son más largas, de donde no cabe duda de la idoneidad de medidas que atemperen los efectos negativos de dichas transiciones para los trabajadores, dentro de ese objetivo general al que apunta la flexiguridad, especialmente en algunos de sus itinerarios. Pero cuestión distinta es también que, para conseguir dicho objetivo, en lugar de adoptar medidas que reduzcan dichas transiciones, se deban articular necesariamente otras medidas que las favorezcan, como las apuntadas sobre mayor flexibilidad en los contratos permanentes o indefinidos para normalizarlos con los temporales. Desde este punto de vista, una tal pretensión entre nosotros significaría no tanto reducir el porcentaje de temporalidad, sino de hecho admitir su normalización, para dejar de contemplarla desde la vertiente patológica de su atipicidad y precariedad, y unido a ello cierta pérdida del principio de causalidad en la contratación temporal.

Por el contrario, el modelo laboral español debe dirigirse, sobre la base de un amplio consenso social:

- A frenar la temporalidad, no a normalizarla.
- A aumentar la estabilidad en el empleo, no a favorecer las transiciones indeseadas entre empleo y desempleo.
- A generar empleo de calidad para todos, no empleos garantizados para trabajadores especialmente cualificados y formados.
- A mejorar las condiciones de los trabajadores, y no a reducir sus derechos de protección en el empleo.

En definitiva, no se trata de favorecer las transiciones mediante una regulación normativa que las fomente, sino de mejorar las posibilidades de recolocación y empleabilidad, y para ello las políticas activas tienen y han de seguir teniendo un importante papel que cumplir. El refuerzo de tales políticas, con medidas de formación y cualificación, especialmente para aquellos colectivos de difícil inserción, transcurre en paralelo a la ordenación legal en materia de protección del empleo y del desempleo. O en otros términos, el mayor o menor éxito de tales políticas no reside en una legislación menos restrictiva en materia de despido, sino en su capacidad para conseguir niveles de empleo de calidad, y para lograr una mano de obra cualificada y adaptable a los cambios empresariales pero en igualdad de derechos y oportunidades.

En suma, recogiendo las palabras contenidas en el informe de las autoridades españolas al Libro Verde, “se debería ir hacia un mercado laboral europeo, basado en el principio de igualdad de trato y la armonización por la vía del progreso de las condiciones laborales, incluidas las políticas de seguridad y salud en el trabajo, y los sistemas sociales”, precisamente por cuanto el objetivo básico de la UE en materia de política social “es la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso (art. 139 del Tratado CE), no por la vía del receso”.

El debate, pues, sigue abierto, y en cierto modo deberá empezar a concretarse en los programas de reformas nacionales a partir de las directrices de empleo para el 2008 en las que se insertarán medidas de flexiguridad, a pesar de la falta de concreción de algunos aspectos importantes ligados a ella, como es específicamente un sistema de medición de los efectos de la estrategia de la flexiguridad, es decir, un estudio de costes y beneficios de la misma a varios niveles: para los presupuestos públicos, para el crecimiento económico de los estados miembros, para los trabajadores de colectivos con mayores problemas de inserción y mantenimiento en el mercado de trabajo, y en general para la sociedad en su

---

<sup>30</sup> Un 33,3% sobre el total, mientras que en otro extremo se encuentran países como Irlanda donde apenas cuatro de cada cien son contratos temporales, y Estonia con una incidencia del 2,7%.

conjunto. Sin tan siquiera concretar algunos de estos otros aspectos, que son sin duda de seguridad ante la pretendida flexiguridad, podría resultar más que difícil coincidir con el Informe del grupo de expertos en que la flexiguridad debe ser considerada como un juego positivo y no como uno negativo en el que sólo una parte gana y la otra pierde.

### **Turno abierto de palabras**

#### **Sr. Josep Maria Martínez Rodríguez**

Buenas tardes. No veas cómo agradezco que, seguramente, no te guste el fútbol. Lo digo porque en la sesión de la mañana se abrió una discusión entre hombres sobre el tema que nos ocupa y se utilizaba el fútbol como recurso fácil. Supongo que había que romper el hielo de alguna manera.

Muchísimas gracias por la claridad de tu exposición.

Yo quería preguntarte por ese plato, que como dices, hace tiempo que está en la cocina europea. ¿Cómo crees tú que va a evolucionar y cuándo tendremos que comérselo?

Has hecho un apunte al Informe del Gobierno español. ¿Podrías explicar cuál es tu opinión respecto al Informe del Gobierno español en respuesta a la encuesta de la Comisión sobre el Libro Verde?

#### **Sra. Eva Garrido**

El plato está todavía sin terminar de condimentar; es decir, está lanzado, esta receta está lanzada, pero lo que sí apuntan, sobre todo en el texto de la Comisión, es que esto, aun cuando no se trata de forzar la actuación de los estados miembros –además creo que esta mañana también el ponente lo dijo–, no se trata de forzar a los estados miembros, pero sí, al menos, está dirigiendo su actuación, porque ya estos perfiles de flexiseguridad van a incorporarse en las directrices de empleo para el año que viene. Por tanto, van a entrar dentro de lo que es la estrategia europea; ya se van a incluir, con lo cual, de alguna manera, los estados miembros, en sus informes anuales de medidas a adoptar conforme a esas directrices, van a tener que empezar a hacer algo, si es que van a hacer algo. Pero, a ver, todavía no es una cuestión obligada, no es vinculante; pero ya está metido dentro de un texto que, de alguna manera, vincula en su realización a los estados miembros, al meterlos dentro de las directrices de empleo para el año que viene.

Y respecto a lo que es el Informe, pues claro, se nota que está hecho por el Sr. Caldera, el ministro de Trabajo. Él valora aspectos positivos, sobre todo aspectos positivos en cuanto a reforzamiento precisamente en lo que son esos elementos de *empleabilidad*, los que pueden mejorar el trabajo, el mercado de trabajo español reforzando la estrategia de aprendizaje permanente y de *empleabilidad* de los trabajadores. Pero, obviamente, se niega, en cualquier caso, a tocar los elementos de ordenación de los contratos. Luego sí, también sobre todo lo que puede ser la definición de trabajador, que es objeto de regulación del derecho del trabajo en relación con lo que son trabajadores autónomos, también es muy proclive a que, por lo menos, la ordenación, las instituciones comunitarias entren a ordenar, quizás, una noción más o menos uniforme de trabajador que puede ser sujeto de protección por parte del derecho del trabajo. Pero, desde luego, es muy crítico con el Libro Verde, en términos generales, el Informe de las autoridades españolas. Y desde luego, el punto clave es que los contratos no se tocan. Además, incluso había, a ver si lo encuentro... Dice: "ningún contrato ni típico o atípico es bueno o malo en términos absolutos; lo que no es admisible es considerar que el contrato indefinido a tiempo completo o parcial deba ser superado por atentar contra la exigencia de la competitividad y la globalización". Más claro...

#### **Mr. Paul Cullen**

En nombre de la Comisión Europea sólo puedo afirmar que los comentarios de la profesora Garrido no reflejan con precisión el Libro Verde que he presentado esta mañana. Permítanme decir que considero que su presentación malinterpreta tanto la motivación como la finalidad del Libro Verde. Por ello, me he visto obligado a pedir la palabra, ya que considero que mi silencio se podría interpretar como asentimiento, y no es así. No puedo refrendar la interpretación que la profesora ha realizado del Libro Verde. Pienso que ha formulado el planteamiento de la Comisión de forma claramente maniqueísta. Es incorrecto insinuar que el Libro Verde respalda cualquier tipo de flexibilidad ilimitada, sin prácticamente hacer mención de la seguridad. A mi entender, la Comisión se merece un voto de confianza por haber intentado abrir un debate acerca de la distinción entre trabajadores dependientes y autónomos, y acerca de la zona gris que existe entre ellos. Plantea interrogantes acerca de si se ha fracasado a la hora de ampliar el derecho del trabajo a categorías de trabajadores que quedan fuera de su protección. Éste es un tema sobre el cual el Libro Verde ha intentado arrojar algo de luz, ha intentado llamar la atención acerca de las categorías de personas desprotegidas que necesitan que se les incorpore en el ámbito del derecho del trabajo.

Por lo tanto, ¿por qué no reconocer que puede existir la posibilidad de utilizar a la Unión Europea, incluso en el contexto del método abierto, para llamar la atención sobre estos problemas? Parece que siempre queramos asumir que existe alguna intención maligna. Según mi punto de vista, el Libro Verde trata el tema de la seguridad dirigiendo la atención hacia esa “zona gris” pero también hacia el problema de las cadenas descendentes de subcontratación. O planteando los problemas para hacer cumplir la ley que amenazan la seguridad de los trabajadores cuyas empresas pueden simplemente desaparecer y dejarles a la deriva sin percibir sus pagos. Sin duda, la Comisión ha tocado el tema de la seguridad mediante preguntas acerca de cómo hacer frente a este tipo de situaciones. Es una farsa afirmar que no existe ninguna mención a la seguridad en un Libro Verde que trata estas problemáticas de inseguridad legal y que hace referencia también a los problemas de las relaciones múltiples y de las “relaciones a tres bandas”. Mediante este debate, la Comisión intenta también generar soporte para las propuestas que todavía se encuentran en la agenda del Consejo de Ministros, incluido el borrador de la directiva acerca del trabajo mediante empresas de trabajo temporal. El Libro Verde plantea la cuestión de la protección para las personas contratadas mediante agencias de trabajo temporal, a las cuales, en algunos países, prácticamente se les niega el reconocimiento como trabajadores. Debido a estas “relaciones a tres bandas”, puede no resultar posible identificar al patrono responsable ante la ley de las condiciones de trabajo de los trabajadores de la agencia. Sin duda, la Comisión trata la problemática de la seguridad de los trabajadores y el alcance del derecho del trabajo en relación con dicha problemática. Por ello, francamente, no puedo estar de acuerdo con la presentación del ponente.

### **Sra. Eva Garrido**

Claro, es cuestión de interpretaciones y de planteamientos, eso es obvio, o sea que... Para eso se discuten las cosas y se plantean las cosas, justamente para debatirlas y discutir las, y por supuesto, también hay distintas formas de ver las cosas y distintas formas de plantear. Lo que ocurre es que su intervención la veo por otros derroteros diferentes a los que yo acabo de exponer aquí. Estoy de acuerdo en que, precisamente, realmente hay un problema de adaptación, de modernización del derecho de trabajo sobre las zonas grises, estoy perfectamente de acuerdo. Pero eso no está en el centro de debate de la flexiseguridad, está en otro debate; es decir, justamente, en hasta qué punto el derecho de trabajo tiene que aceptar y tiene que acoger a determinadas personas que no están protegidas, que no están en los márgenes normales de protección y que están en esas zonas grises, que están en precario y que no tienen unos mínimos de protección. En eso estoy de acuerdo. Pero ahí está una seguridad que no es la seguridad que aparece aquí como componente de la flexiseguridad. Porque, tal como entra la flexiseguridad aquí básicamente o por lo menos según mi perspectiva o lo que yo he entendido que está detrás de la flexiseguridad, es justamente esa normalización a la baja, que es otro debate, otro debate dentro del Libro Verde; estoy de acuerdo en que el Libro Verde ofrece mucho debate, uno de ellos como el que se acaba de decir, que es precisamente diseñar o rediseñar los márgenes de actuación y los márgenes de protección del derecho de trabajo, que me parece sumamente

importante. Quizá sea el debate más importante que se debe asumir, y no el de tocar ahora los elementos de protección de los contratos estables en relación con los precarios. Habría que normalizar y mejorar a los precarios, a los típicos, precisamente para que tengan igualdad de derechos, no a la baja, que yo le digo que creo que ese es otro tipo de debate y por supuesto es mi particular visión y planteamiento.