

EL DEBATE SOBRE LA FLEXISEGURIDAD¹

ÍNDICE

- 1.- ¿De qué hablamos cuando utilizamos el término “flexiseguridad”?
- 2.- La flexiseguridad en Europa: ¿un modelo europeo de flexiseguridad?
 - 2.1.- El concepto de flexiseguridad de la Comisión Europea: los itinerarios de la flexiseguridad.
 - 2.2.- La crítica del CESE al modelo de la Comisión: el papel de los interlocutores sociales.-
 - 2.3.- Los principales modelos y experiencias en los Estados Miembros
- 3.- La flexiseguridad en España:
 - 3.1.- El debate de la flexiseguridad en España: posiciones doctrinales y visión de los agentes sociales.
 - 3.2.- ¿Un modelo español de flexiseguridad?
 - 3.3.- Algunos análisis de la situación de flexiseguridad en España.
 - 3.4.- Posibles itinerarios: reformas con el enfoque de flexiseguridad.
 - 3.5.- El dialogo social como instrumento.
- 4.- La flexiseguridad en Castilla y León.
 - 4.1.- Análisis de situación.
 - 4.2.- El debate en Castilla y León. ¿Hay margen de actuación en el ámbito regional?

¹ Trabajo realizado por **ARCADIO DELGADO CASTAÑEDA**, Jefe de la Dependencia del Área de Trabajo e Inmigración de la Subdelegación del Gobierno en Salamanca. Inspector de Trabajo y Seguridad Social. Profesor Asociado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Valladolid

1.- ¿DE QUÉ HABLAMOS CUANDO UTILIZAMOS EL TÉRMINO “FLEXISEGURIDAD”?

Uno de los términos presente en el actual debate europeo sobre el empleo y, aunque en menor medida, también en el nacional, es el polémico de flexiseguridad o flexiguridad (*flexicurity*) formado mediante la adición de las palabras flexibilidad (*flexibility*) y seguridad (*security*). Ocurre que cuando se utiliza este término, no todos se refieren a lo mismo, por lo que es preciso hacer un primer análisis de situación en el que, partiendo de sus orígenes nos centremos en las diversas posiciones planteadas, tratando de buscar las ideas clave y comúnmente aceptadas sobre el complejo y ambiguo término de flexiseguridad.

Antes de nada, podemos distinguir las distintas **dimensiones o tipos de flexibilidad y seguridad**:

1.- La *flexibilidad* se refiere básicamente a la capacidad empresarial de gestionar su fuerza de trabajo para hacer frente a cambiantes condiciones de toda índole (tecnológicas, económicas, sociales, organizativas y sociales). Se pueden distinguir diversas dimensiones:

1.1.- *Flexibilidad cuantitativa externa*: supone un ajuste del volumen de empleo mediante un intercambio con el mercado laboral externo que incluye despidos, trabajo temporal y contratos de duración determinada.

1.2.- *Flexibilidad cuantitativa interna*: ajuste temporal de la cantidad de trabajo en la empresa mediante prácticas como horarios atípicos, cuentas de tiempo de trabajo, etc.

1.3.- *Flexibilidad funcional interna*: organización de la flexibilidad en la empresa mediante formación, funciones polivalentes y rotación de puestos de trabajo, en función de las capacidades de los empleados para realizar tareas y actividades diferentes.

1.4.- *Flexibilidad salarial*: variación entre el salario base y los complementos salariales en función del rendimiento del trabajador o de la empresa.

2.- Por lo que respecta a la *seguridad*, pueden señalarse los siguientes tipos:

2.1.- *Seguridad en el puesto de trabajo (job security)*: seguridad derivada de la legislación sobre protección del empleo, etc., que limita la capacidad del empresario de despedir cuando quiera.

2.2.- *Seguridad laboral o en el empleo (employment security)*: posibilidades de empleo adecuadas, debido a un alto nivel de empleabilidad garantizado, por ejemplo, con la formación y la educación.

2.3.- *Seguridad de renta*: protección de un nivel adecuado y estable de ingresos.

2.4.- *Seguridad de conciliación*: seguridad de un trabajador de poder conciliar su trabajo con otras responsabilidades o compromisos distintos del trabajo remunerado.

Centrándonos en el origen del término a nivel teórico, la flexisecurity aparece por primera vez en los trabajos del sociólogo holandés ADRIAANSENS, quien propuso una política que integrara la idea de flexibilidad, dominante en las propuestas de reformas laborales de los años ochenta, con la garantía de mayor seguridad para los trabajadores afectados por la flexibilidad, el aumento de empleos temporales y la reducción de la protección por despido. De este modo propugna la complementariedad de la flexibilidad, como idea dominante en las reformas laborales emprendidas, con la seguridad, entendida como seguridad en el empleo y no en el puesto de trabajo, ya que su pérdida es inevitable ante la realidad del ciclo vital de las empresas, de modo que se facilite dicha seguridad en el empleo a través de un sistema de seguridad social más flexible y una política de empleo más proactiva, facilitando el incremento de oportunidades de empleo y la mejora de la protección social, especialmente de los trabajadores afectados por las formas de empleo “atípico”.

En esta misma línea, el profesor TOM WILTHAGEN, uno de los principales estudiosos de la materia, define la flexiseguridad como “una estrategia de políticas públicas que trata, sincrónicamente y de forma deliberada, de aumentar la flexibilidad de los mercados de trabajo, de la organización del trabajo y de las relaciones laborales de una parte, y de aumentar la seguridad (seguridad en el empleo y seguridad social), especialmente para los grupos más débiles dentro y fuera del mercado de trabajo, por otra”².

Para entender el debate actual sobre la flexiseguridad deben establecerse algunas **premisas de partida**:

1.- El modelo, o los modelos de bienestar europeo, se ha asentado, como uno de sus ejes fundamentales, sobre el modelo de empleo, dado que al garantizar los ingresos que son la base del bienestar de la población, se asegura la cohesión social. De este modo las crisis del empleo, con bajada de empleo y aumento de paro llevan a crisis del bienestar poniendo en peligro la cohesión social.

2.- El funcionamiento del modelo de empleo se lleva a cabo dentro de las reglas establecidas por la regulación normativa del mercado de trabajo, la normativa laboral, integrada por el conjunto de normas legales, reglamentarias y las producidas por la negociación colectiva, y, finalmente, por las normas de protección social, integradas en las políticas sociales que, a parte de corregir los fallos del sistema, dan seguridad a los trabajadores.

3.- El modelo europeo de empleo se ve amenazado, entre otras razones, por la globalización económica, que por decirlo de una forma simplificada, se traduce en la deslocalización de empresas, ante la posibilidad de poder producir de manera más flexible en otros países. Las empresas internas encuentran dificultades para controlar la incertidumbre de la competencia, con escaso margen de actuación sobre el mercado y las tecnologías, por lo que se desplaza el peso de la incertidumbre hacia la fuerza de

² WILTHAGEN, T. & ROGOWSKI, R., «Legal regulation of transitional labour markets», en G. SCHMIFT & B. GAZIER [Eds.], The dynamics of full employment: social integration through transitional labour markets, Elgar, Cheltenham, 2002

trabajo, buscando un uso más flexible y menos incierto para la empresa. La consecuencia del proceso es una reducción del empleo en cantidad y calidad en el interior: en cantidad, porque empleos internos se trasladan a lugares donde la producción es más flexible, y en calidad, porque se incrementan las formas de empleo más precarias (trabajo temporal, tiempo parcial, trabajo autónomo, etc...).

4.- Ante esta situación, las empresas y sus organizaciones reclaman de las autoridades la adopción de medidas flexibilizadoras, facilitando la contratación de trabajadores fuera del modelo tradicional de contrato de trabajo sobre el que se ha construido el Derecho del Trabajo, esto es, el contrato indefinido y a jornada completa, trasladando a la autonomía individual de las partes del contrato la fijación de las condiciones laborales (en materia de tiempo de trabajo, retribución, etc), disminuyendo así el corsé de las normas imperativas, aumentando la potestad organizativa del empresario y reduciendo la intervención administrativa.

Estas reformas laborales, que se inician y desarrollan en los años ochenta, tuvieron, entre otras, una consecuencia que está en la base del nacimiento de la tesis de la flexiseguridad: abrir una brecha entre los trabajadores fijos con empleo estable, seguridad normativa y protección social vinculada a la situación de empleo, y los trabajadores temporales, a tiempo parcial, “atípicos”, etc..., sin seguridad de empleo y con insuficiente protección social.

Esta situación de desigualdad genera no solo problemas sociales, sino también, ineficacia de los mercados y de los sistemas laborales, efectos que la flexiguridad pretende corregir, proponiendo un acuerdo social en el que, a cambio de incrementar la movilidad de los mercados y establecer una mayor flexibilidad en el empleo y en las condiciones laborales de los trabajadores fijos, se ofrezca mayor seguridad en el mercado para los trabajadores con menor seguridad y protección.

5.- Por otro lado, los trabajadores y las organizaciones sindicales se han opuesto tradicionalmente a las medidas de flexibilidad sobre la base de que suponen un recorte en sus derechos y un aumento de las incertidumbres.

Precisamente teniendo en cuenta las consecuencias negativas que un exceso de flexibilidad puede suponer y la propia oposición de los trabajadores a perder seguridad y derechos, surge el concepto de flexiseguridad viniendo a ser una respuesta frente a los efectos negativos de la flexibilidad. Frente a la defensa de posiciones divergentes, la de las empresas que demandan una fuerza de trabajo más flexible y la de los trabajadores y sindicatos que abogan por la seguridad del empleo como garantía de bienestar, la flexiseguridad defiende y aboga por la flexibilidad pero no de forma incondicionada sino acompañada de medidas reparadora y de elementos de seguridad y protección.³

Se defiende así la flexiguridad, como modelo que haga compatible los objetivos de la flexibilidad demandada por las empresas y la seguridad defendida por los trabajadores, buscando compatibilizar un empleo flexible para la empresa junto a mejor funcionamiento del mercado de trabajo con un empleo de calidad para los trabajadores con mayores dosis de protección. Esta reconciliación de dos términos en principio

³ RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. “Flexiseguridad: el debate europeo en curso”. Relaciones Laborales. Revista crítica de teoría y práctica. Nº 15-16.

antagónicos, es considerada, por alguno, como “la cuadratura del círculo”, apareciendo no pocos detractores.

Ahora bien, no se entendería bien idea de flexiseguridad sin la doctrina de los “*mercados transicionales de trabajo*”. Dicha doctrina surge en los años noventa fruto de la reflexión de los economistas de la Escuela de Berlín, y se basa en la idea de que existen inevitables transiciones en los mercados de trabajo ocasionados por periodos y ocupaciones diversas, que tienen en común el asociar actividades consideradas socialmente útiles, con una garantía temporal de remuneración, y que constituyen pasarelas hacia otras posiciones en el mercado de trabajo. SCHMID identifica los campos principales de transiciones: la formación (inicial y continua), el ejercicio de una actividad remunerada (asalariada o no, a tiempo completo o a tiempo parcial), la jubilación (progresiva o total) y la inactividad; además las movilidades adicionales: desempleo y actividades sociales útiles no remuneradas (tareas domésticas y familiares, y otras).

Conviene precisar que la construcción doctrinal de la flexiseguridad lleva a múltiples interpretaciones según la disciplina que la trate, la posición ideológica que se mantenga o, claro está, la posición que se ocupe en la relación laboral. En efecto, si bien los primeros estudios se sitúan en la sociología, la flexiseguridad pronto llamó la atención de economistas, filósofos y juristas. Desde un punto de vista ideológico y aunque en su construcción haya un cierto compromiso entre neoliberales defensores de la desregulación de los mercados de trabajo y socialdemócratas, preocupados por la no reducción de los derecho laborales, existen estudios sobre la flexiseguridad que muestran enfoques muy distintos desde posiciones políticas divergentes. En un sentido similar, pueden verse estudios que defienden la flexiseguridad desde la perspectiva de los trabajadores o de corte sindical, y otros que lo hacen desde los intereses que tienen para las empresas y la mejora de su funcionamiento, si bien las referencias a la movilidad, la competitividad y la productividad, han seducido especialmente a los empresarios y sus organizaciones.

Sin embargo, y a pesar de ser un término difuso y poliédrico, la realidad es que, como veremos, la flexiseguridad se ha situado en el centro del debate europeo, y en menor medida también en el nacional, pudiendo ser un referente en el dialogo entre los interlocutores sociales y en las futuras reformas laborales, necesarias en un sector del ordenamiento jurídico tan expuesto a los habatares de la situación económica, social y política, si se quiere que, como se ha dicho “el derecho del trabajo siga teniendo efectividad en su papel de árbitro del conflicto social”.

2.- LA FLEXISEGURIDAD EN EUROPA: ¿UN MODELO EUROPEO DE FLEXISEGURIDAD?

La idea de flexiseguridad está presente y es difundida en los textos comunitarios como un objetivo de política social y económica. A partir del año 2005 la Unión Europea la ha incorporado como uno de los ejes de sus recomendaciones en el marco de la Estrategia Europea para el Empleo (Comisión Europea, 2006). Otras instituciones internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (2003), la OCDE⁴ e incluso la OIT⁵ han recogido en sus propuestas planteamientos de flexiseguridad. El Consejo Europeo en la primavera de 2006, pidió a la Comisión, conjuntamente con los Estados miembros y los interlocutores sociales, que estudiara “la elaboración de un conjunto de principios comunes sobre flexiseguridad”, que pudieran servir de referencia útil para lograr unos mercados laborales más abiertos y con una mayor capacidad de respuesta y unos lugares de trabajo más productivos⁶. En dos cumbres de política social, relacionadas con los Consejos Europeos de diciembre de 2006 y marzo de 2007, se debatió el tema de la flexiseguridad.

El Libro Verde de la Comisión “*Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI*”⁷ abrió un debate europeo sobre como modernizar el Derecho laboral para sostener el objetivo de la Estrategia de Lisboa de crecer de manera sostenible, con más y mejores empleos, dentro de los ambiciosos objetivos comunitarios de pleno empleo, productividad laboral y cohesión social. “Las Directrices integradas para el crecimiento y el empleo”⁸ destacan la necesidad de adaptar la legislación laboral para promover la flexibilidad y la seguridad del empleo y reducir la segmentación del mercado de trabajo”. De este modo, el Libro Verde aborda la “función que podría desempeñar el Derecho laboral para promover una “flexiseguridad” que propicie un mercado de trabajo más equitativo, más reactivo y más inclusivo, y conduzca a una Europa más competitiva”, para lo cual busca, entre otras cosas, “identificar los principales retos pendientes de respuestas satisfactorias y que muestran un desfase evidente entre los marcos jurídico y contractual existentes, por un lado, y las realidades del mundo laboral, por otro”, así como “reunir a los Gobiernos de los Estados Miembros, los interlocutores sociales y las demás partes interesadas en torno a un debate abierto para examinar cómo puede contribuir el Derecho laboral a fomentar la flexibilidad asociada a la seguridad en el empleo, con independencia de la forma de contrato, y, en última instancia, a aumentar el empleo y reducir el desempleo”.

Según el Libro Verde, la modernización del Derecho del Trabajo para favorecer la flexibilidad, la seguridad del empleo y la reducción de la segmentación del mercado de trabajo, debería incluir las siguientes **materias**:

1.- *Transiciones profesionales*, esto es, las medidas para facilitar la transición de los trabajadores de una situación a otra y hacer frente a las interrupciones ocasionadas

⁴ OCDE: Boosting Jobs and Incomes, Policy Lessons from Reassessing the OECD Jobs Strategy, 2006

⁵ OIT, Séptima Reunión Regional Europea, 14-18 de febrero de 2005: Conclusiones oficiales nº 18; OIT, Cambios en el mundo del trabajo, Informe del Director General, junio de 2006.

⁶ Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de 23-24 de marzo de 2006 y 8 de marzo de 2007.

⁷ Bruselas, 22 de noviembre de 2006. COM (2006) 708 final.

⁸ Directrices integradas para el crecimiento y el empleo (2005-2008), adoptadas el 12.07.2005, (DO L 205 de 6 de agosto de 2005)

por los distintos tipos de actividades vitales del trabajador (formación, estudios, cuidado de familia, desempleo, jubilación, etc...)

2.- *Inseguridad jurídica*, provocada por la aparición de formas de trabajo atípicas que ocupan una “zona gris” entre el Derecho laboral y el Derecho mercantil,

3.- *Relaciones de trabajo triangulares*, con la extensión de las empresas de trabajo temporal y la subcontratación.

4.- *Ordenación del tiempo de trabajo*.

5.- *Movilidad de los trabajadores*, con las peculiaridades que a nivel europeo plantean los de servicios transnacionales y los trabajadores fronterizos.

6.- Aspectos de *control de la aplicación de la legislación y trabajo no declarado*, entendiéndose que el trabajo no declarado no sólo es responsable de la explotación de los trabajadores “ocultos” sino que también genera distorsiones de competencia.

2.1.- EL CONCEPTO DE FLEXISEGURIDAD DE LA COMISIÓN EUROPEA: LOS ITINERARIOS DE LA FLEXISEGURIDAD.

En el Libro Verde, la Comisión se comprometió a abrir una consulta pública a fin de llegar a unas conclusiones que se plasman en la Comunicación de la Comisión “*Hacia los principios comunes de la flexiguridad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad*”⁹. Por su interés, ya que recoge la idea de la Comisión sobre la flexiguridad, vamos a ver los aspectos más destacados de dicho documento.

En primer lugar, define la flexiguridad como una “estrategia integrada para potenciar, a un tiempo, la flexibilidad y la seguridad en el mercado laboral”. La Comisión incorpora al concepto de flexibilidad la noción de los mercados transicionales, añadiendo que no se limita a la mayor libertad de las empresas para contratar o despedir, no implica que los contratos por tiempo indefinido hayan quedado obsoletos, incluyendo la “movilidad ascendente” y la organización de trabajo flexible para aumentar la producción y facilitar la conciliación de la vida laboral y familiar. La seguridad se vincula no sólo a la seguridad en el puesto de trabajo, sino a facilitar el progreso de la vida laboral, los mecanismos de búsqueda de empleo, las prestaciones de desempleo adecuadas y las oportunidades de formación para todos. El punto de encuentro estaría en que tanto empresas como trabajadores “pueden beneficiarse de la flexibilidad y de la seguridad, es decir, de una mejor organización del trabajo, de la movilidad ascendente resultante de la mejora de las capacidades y de las inversiones en formación, que las empresas rentabilizan y que ayudan a los trabajadores a adaptarse al cambio y a aceptarlo”.

La Comisión y los Estados Miembros, llegan a un consenso en cuanto a que las políticas de flexiseguridad pueden concebirse y aplicarse a través de **cuatro ejes de actuación**:

1.- *Disposiciones contractuales flexibles y fiables* (desde la perspectiva del empleador y del empleado, y de “los que están dentro” y “los que están fuera”) gracias a una legislación laboral, convenios colectivos y una organización del trabajo modernos.

La Comisión centra aquí el análisis en los aspectos negativos y positivos de una legislación estricta de protección del empleo, considerando, como negativo que reduce las posibilidades de reinserción en el mercado laboral tras periodos de desempleo, es desincentivadora de la decisión de las empresas de contratar nuevos trabajadores “por la probabilidad de incurrir en altos costes por despido”, perjudicando, además a los grupos con mayores dificultades de acceder al mercado laboral, como los jóvenes, las mujeres, los trabajadores de mayor edad y los desempleados de larga duración, fomentando la contratación temporal, y conduciendo a la segmentación del mercado laboral. Destaca como positivo, que puede reducir el número de despidos, así como animar a las empresas a invertir en formación y promover la lealtad y la mayor productividad de los empleados.

⁹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 27 de junio de 2007.

2.- *Estrategias globales de aprendizaje permanente* a fin de garantizar la adaptabilidad y empleabilidad continuas de los trabajadores, en particular de los más vulnerables.

Destaca la importancia del aprendizaje permanente caracterizado por un sistema general de educación de calidad, unas amplias competencias esenciales y una inversión continua en el desarrollo de las capacidades, considerando que una elevada participación en el aprendizaje permanente se relaciona positivamente con una alta tasa de empleo y una baja tasa de desempleo y destacando que en las estrategias de aprendizaje permanente debe contarse con la participación activa de gobiernos, interlocutores sociales, empresas y trabajadores.

3.- *Políticas activas del mercado laboral eficaces* que ayuden a las personas a afrontar cambios rápidos, reduzcan los periodos de desempleo y faciliten las transiciones a nuevos puestos de trabajo.

4.- *Sistemas de seguridad social modernos* que ofrezcan un adecuado apoyo a la renta, fomenten el empleo y faciliten la movilidad en el mercado laboral. Aquí se incluye una amplia serie de medidas de protección social (prestaciones de desempleo, pensiones y atención sanitaria) que permiten a las personas conciliar el trabajo con las responsabilidades privadas y familiares, como el cuidado de los hijos.

La Comisión propone, asimismo, unos **principios comunes de la flexiguridad**, que son los siguientes:

1.- La flexiguridad entraña, como se ha dicho, *disposiciones contractuales flexibles y fiables* (desde la perspectiva del empleador y del empleado, y de “los que están dentro” y “los que están fuera”), *estrategias de aprendizaje* permanentes y *globales*, *políticas activas del mercado laboral eficaces* y *sistemas de seguridad social modernos*. Su objetivo es potenciar la aplicación de la Estrategia para el Crecimiento y el Empleo, mejorar cuantitativa y cualitativamente el empleo y reforzar los modelos sociales europeos, mediante el establecimiento de nuevas modalidades de flexibilidad y seguridad encaminadas a aumentar la adaptabilidad, el empleo y la cohesión social.

2.- La flexiguridad se sustenta en el *equilibrio entre los derechos y las responsabilidades* de los empleadores, los trabajadores, los solicitantes de empleo y las autoridades públicas.

3.- La flexiguridad debería *adaptarse a la circunstancias, los mercados de trabajo y las relaciones laborales específicos de los Estados miembros*. La flexiguridad no gira en torno a un único modelo de mercado laboral ni a una única estrategia de actuación.

4.- La flexiguridad debería *reducir la brecha abierta entre los que están dentro del mercado laboral y los que están fuera de él*. Los que ahora están dentro necesitan apoyo para preparar las transiciones de un empleo a otro y estar protegidos mientras éstas duren. Los que ahora están fuera - incluidas las personas inactivas, entre las que mujeres, jóvenes y emigrantes están excesivamente representados - necesitan puntos de entrada al empleo que les faciliten el acceso al mismo y puntos de apoyo que les permitan progresar hacia unas modalidades contractuales estables.

5.- Debe promoverse la *flexiguridad interna* (en una misma empresa), pero *también la externa* (de una empresa a otra). Un grado suficiente de flexibilidad en la contratación y el despido ha de ir acompañado de seguridad en las transiciones de un empleo a otro. Debe facilitarse la movilidad ascendente, así como entre el desempleo o la inactividad y el empleo. Unos lugares de trabajo de elevada calidad dirigidos por personal capaz, una buena organización del trabajo y la mejora continua de las capacidades son algunos de los objetivos de la flexiguridad. La protección social debe apoyar la movilidad y no inhibirla.

6.- La flexiguridad debe *apoyar la igualdad de género* potenciando la igualdad entre mujeres y hombres en el acceso a empleos de calidad y ofreciendo posibilidades de conciliar la vida laboral y la familiar, así como dando las mismas oportunidades a los emigrantes, los jóvenes, las personas con discapacidad y los trabajadores de más edad.

7.- La flexiguridad *requiere un clima de confianza y diálogo* entre las autoridades públicas y los interlocutores sociales, en el que todos estén dispuestos a asumir la responsabilidad del cambio y que produzca políticas equilibradas.

8.- Las políticas de flexiguridad tienen *repercusiones presupuestarias* y su aplicación debería contribuir también a políticas presupuestarias sólidas y sostenibles desde el punto de vista financiero. Deberían perseguir, asimismo, una distribución justa de los costes y los beneficios, en particular entre las empresas, los particulares y los presupuestos públicos, prestando especial atención a la situación específica de las PYME. Unas políticas de flexiguridad eficaces pueden contribuir al mismo tiempo a este objetivo global.

Finalmente, el documento de la Comisión excluye la existencia de un modelo único de flexiguridad válido para todos los Estados miembros, y aboga por combinaciones y secuencias tipo, que agrupa en **cuatro itinerarios posibles**, a fin de que los distintos Estados, en consulta con los interlocutores sociales puedan valerse de ellos para, teniendo en cuenta su situación particular y su contexto socioeconómico, cultural e institucional elaborar su propio itinerario detallado hacia las combinaciones óptimas de flexibilidad y seguridad. Estos itinerarios se recogen en el Anexo I del documento y son los siguientes:

1.- *Primer itinerario: abordar la segmentación contractual*. Este itinerario tipo es interesante para los países en los que el principal desafío es la segmentación del mercado laboral, con trabajadores que están dentro de él y otros que quedan fuera del mismo. Su objetivo es distribuir de una manera más uniforme la flexibilidad y la seguridad entre la mano de obra. Puede proporcionar puntos de acceso al empleo a los recién llegados e impulsar su progresión hacia modalidades contractuales más ventajosas.

2.- *Segundo itinerario: desarrollar la flexiguridad en el seno de las empresas y ofrecer seguridad durante los períodos de transición*. Este itinerario tipo es interesante para aquellos países en los que los flujos de empleo son relativamente bajos. Aumentaría las inversiones en empleabilidad a fin de permitir que los trabajadores puedan actualizar continuamente sus capacidades en la empresa y estar así mejor preparados para los desafíos del futuro en cuanto a métodos de producción y

organización del trabajo. Este itinerario supera también la noción de un puesto de trabajo y un empleador particulares al establecer sistemas que garantizan transiciones seguras y fructíferas entre empleos en caso de reestructuraciones de empresas y despidos.

3.- *Tercer itinerario: abordar las diferencias entre la mano de obra en cuanto a capacidades y oportunidades.* Este itinerario tipo es interesante para los países en los que el principal desafío es la existencia de diferencias marcadas entre la población en cuanto a capacidades y oportunidades. Promovería oportunidades que permitan a personas poco cualificadas acceder al empleo y desarrollar sus capacidades con el fin de lograr una posición sostenible en el mercado laboral.

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

2.2.- LA CRÍTICA DEL CESE AL MODELO DE LA COMISIÓN: EL PAPEL DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES.-

Cumpliendo el encargo de la Presidencia portuguesa, el Comité Económico y Social Europeo aprobó en julio de 2007 un Dictamen sobre la flexiseguridad¹⁰, haciendo especial hincapié en el papel de la negociación colectiva y del dialogo social. El CESE critica como se ha desarrollado hasta la fecha el debate sobre la flexiguridad al haberse limitado a la flexibilidad externa y a las formas de compensarlo mediante políticas de mercado laboral y de protección social, entendiéndose que debería haberse consultado a los interlocutores sociales sobre la definición europea del concepto de flexiseguridad, y abogando por la existencia de una relación más sólida entre el debate sobre la flexiguridad y un refuerzo del dialogo social a todos los niveles, al considerar que la flexibilidad interna tiene una dimensión viable en la flexiguridad, para mejorar la productividad, la innovación y la competitividad.

El CESE considera inadecuado el modelo descendente para incorporar la flexiguridad en las relaciones laborales, esto es, de la Comisión a los Estados miembros, defendiendo la participación de los interlocutores sociales en la negociación, para influir, asumir responsabilidades y evaluar los resultados de la flexiguridad. En particular, confía en la contribución del dialogo social en el aumento de lo que denomina “*movilidad protegida*”, así como en su intervención para que las transiciones resulten beneficiosas. Resalta el papel de los interlocutores sociales, poniendo varios ejemplos de buenas prácticas, entre otras, los convenios colectivos sectoriales que en Suecia han creado fondos de transición de carrera financiada por el empresariado y gestionados de manera conjunta por los interlocutores sociales, o los convenios colectivos alemanes en los que se incrementa la jornada laboral para impulsar la inversión y aprovechar mejor la mano de obra, o el acuerdo tripartito español para limitar el uso de la contratación temporal.

Un aspecto en el que centra el CESE su dictamen es en la flexibilidad interna, referida a la flexibilidad en la jornada laboral (horarios flexibles, horas extraordinarias, trabajo a turnos, etc...) y en la flexibilidad funcional. Señala el juego a desarrollar en la negociación colectiva para encontrar un punto de encuentro en las ventajas que ambas pueden tener tanto para las empresas como para los trabajadores. Las empresas pueden beneficiarse de las posibilidades de ajustarse mejor a las fluctuaciones de la demanda o de personal y de utilizar de forma más productiva los recursos humanos y las inversiones de capital. A los trabajadores la flexibilidad en la jornada laboral puede beneficiarles en la conciliación de la vida laboral y profesional, mientras la flexibilidad funcional permite mejorar sus posibilidades de desarrollo, aprendizaje y empleabilidad, de satisfacción profesional y de incremento salarial. La búsqueda de un equilibrio en las medidas de flexibilidad interna, que redunde en beneficio común de las dos partes, es un papel reservado a los acuerdos de los interlocutores sociales.

¹⁰ Dictamen del CESE sobre el tema “*La flexiguridad (dimensión de la flexibilidad interna – la negociación colectiva y el papel del dialogo social como instrumentos para la regulación y reforma de los mercados de trabajo*” de 11 de julio de 2007.

2.3.- LOS PRINCIPALES MODELOS Y EXPERIENCIAS EN LOS ESTADOS MIEMBROS

Siguiendo a la profesora UTE KLAMMER¹¹, y para comprender mejor los modelos y experiencia de los distintos países de la Unión Europea, conviene realizar un primer análisis del funcionamiento de los **diferentes regímenes del estado de bienestar**, pudiendo agrupar estos, según la tipología de ASPEN ANDERSEN, en cuatro grupos:

1.- *Estado de bienestar escandinavo*, como Dinamarca o Suecia, caracterizado por la gran cantidad de horas de trabajo remuneradas a lo largo de toda la vida del trabajador y la continuidad laboral de ambos sexos, hombres y mujeres, la edad relativamente temprana de acceso al mercado de trabajo y la elevada edad de jubilación. Las tasas de trabajo a tiempo parcial son moderadas, con trabajos a tiempo parcial de larga duración; programas de excedencias flexibles y generosos; sector público ampliamente desarrollado con amplios servicios sociales.

2.- *Estados de bienestar corporativos y conservadores*, como Alemania, con tasas más bajas de participación durante la edad activa: la vida laboral comienza más tarde y los trabajadores se jubilan antes; el porcentaje de mujeres trabajadoras es muy inferior, al incentivarse el modelo familiar tradicional; largas bajas parentales, alta protección de los trabajadores fijos. La flexibilidad es asumida por los nuevos tipos de trabajos y por trabajadores poco cualificados, mientras la fuerza de trabajo tradicional, especialmente masculina, está muy protegida por la legislación laboral.

3.- *Estados de bienestar liberales*, como Inglaterra o Irlanda, con un bajo nivel de subsidios, lo que obliga a ser miembro activo del mercado de trabajo continuamente; con una alta tasa de participación de hombres, si bien con mayor integración de los jóvenes y las personas de edad avanzada: el acceso al mercado se produce antes y la edad de jubilación es más alta.

4.- *Estados del bienestar mediterráneos*, como España, con bajas tasas de empleo y elevadas tasas de desempleo, baja integración laboral de jóvenes, mujeres y trabajadores de edad avanzada.

En definitiva, los distintos regímenes de los estados del bienestar muestran grandes diferencias en cuanto a nivel de integración y continuidad en el mercado de trabajo de los diferentes colectivos en edad activa, así como en los riesgos de seguridad y empleo a que están expuestos. Esto hace que el punto de partida para la adopción de medidas de flexiguridad sea diverso por lo que no es posible prever un encuentro en una solución común para los diversos Estados miembros. Más bien al contrario, los distintos Estados parecen seguir sus propias trayectorias y tradiciones para implementar la flexiguridad. Esto hace que la balanza entre más seguridad o más flexibilidad en cada Estado sea también diversa, respondiendo a muy variadas circunstancias el desvío hacia uno u otro lado.

¹¹ UTE KLAMMER, “Flexiseguridad: perspectiva europea”, en Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales,

Algunos estudios¹² han puesto de manifiesto como algunos de los aspectos de la flexiseguridad han llamado la atención a la mayoría de los Estados miembros, en particular, la búsqueda de mayor seguridad para el empleo atípico, el esfuerzo en reformar la formación continua, invirtiendo, por tanto en empleabilidad, y la atención más sólida en las políticas activas de mercado de trabajo, a través de la activación de los demandantes de empleo

Sin embargo, también destacan que el debate de la flexiseguridad no parece haber calado suficientemente en los debates nacionales sobre políticas de trabajo y empleo. Pese a haberse introducido en la Estrategia Europea de Empleo, no es una referencia clara para las políticas públicas nacionales ni tampoco para las relaciones laborales. Ha podido servir para introducir algunas iniciativas de los gobiernos, al menos en la definición y el espíritu, pero sin una plasmación en una política completa de flexiseguridad. En este contexto, donde menos éxito ha tenido, a salvo de algunos ejemplos ya mencionados, es para servir de guía en el dialogo social, y ello especialmente por el escepticismo de los sindicatos, al considerarlo como un posible camino para promover la desregulación de los mercados de trabajo y aumentar la flexibilidad sin tener en cuenta la seguridad.

Podemos ver alguno de los ejemplos más significativos en los que los Estados han tratado de dar respuesta a los problemas de su mercado laboral con medidas de flexiseguridad tan diversas, que incluso han llevado a hablar de “*modelos de flexiseguridad*”.

Un primer supuesto es el *caso holandés*. El debate se inició en los años noventa, aprobándose en 1999 la Ley de Flexibilidad y Seguridad. Dicha norma se plantea la creación de un mercado laboral más flexible, a través de ofrecer incentivos para flexibilizar los puestos de trabajo, al mismo tiempo que busca potenciar la seguridad de esos puestos para poder garantizarlos. En definitiva busca mejorar de manera simultanea la flexibilidad y la seguridad pero sin restringir el concepto de mercado laboral.

Ahora bien, el caso que más ríos de tinta ha generado es de *Dinamarca*. Incluso no son pocos los que identifican la flexiseguridad con el caso danés. El modelo se representa en lo que se ha llamado el “*triangulo de oro danés*”, formado por tres vértices en los que estarían un mercado de trabajo flexible, un sistema público de empleo fuerte con un peso importante de las políticas activas de empleo, y una protección social generosa, con una muy buena indemnización por desempleo en especial para los salarios más bajos. Se crean así dos circuitos rápidos para los trabajadores: uno de ellos consiste en pasar rápidamente del empleo al desempleo y del desempleo al empleo, teniendo una protección del empleo relativamente baja, lo que se traduce en amplia movilidad, muchos despidos y extinciones pero también muchas contrataciones; el otro pasa por las políticas activas de empleo que toman el relevo cuando el tiempo pasado en el paro corre el riesgo de prolongarse.

El modelo danés está condicionado por las circunstancias de este país: dimensiones pequeñas con una economía esencialmente formada por PYMES; fuerte implantación sindical, con cuyas organizaciones la patronal llegó a acuerdos para compensar una gran facilidad para contratar y para despedir mediante una implicación

¹² Fundación Europea para las condiciones de Vida y de Trabajo, “*Flexicurity policies in the EU Member States*”, de octubre de 2008 (www.eurofound.europa.eu).

muy grande de los sindicatos en la vida de las empresas y el control del mercado de trabajo; políticas de formación profesional y continua muy desarrolladas, traducidas en una mano de obra con alto nivel de cualificación y fácil readaptación.

Por lo que se refiere a *Francia*, no se puede hablar propiamente de modelo francés, sino de alguna experiencia francesa en flexiseguridad. El ejemplo más evidente son los *contratos de “nuevo empleo”* (CNE) y de *“primera contratación”* (CPE). El segundo sólo duró unos días, ya que generó una enorme contestación social por los estudiantes franceses, lo que llevó a su derogación. Pese a la similitud de uno y otro contrato, el CNE no fue derogado. Se trata de un contrato que solamente pueden celebrar empresas de menos de veinte trabajadores, teniendo duración indefinida, y pudiendo ser a tiempo completo o parcial. La clave del CNE está en la posibilidad de resolverse libremente por empresario o trabajador durante los dos primeros años, como si se tratase de un amplio periodo de prueba. El trabajador es absolutamente libre para resolver el contrato durante ese periodo sin necesidad de preaviso, mientras que el empresario puede resolverlo sin alegar causa alguna, y con preaviso, salvo que alegue falta grave o fuerza mayor, y siempre que la antigüedad del trabajador sea de al menos un mes, oscilando este entre dos semanas y un mes. El empresario debe abonar una indemnización del ocho por ciento de la remuneración bruta desde la conclusión del contrato, incrementada en un dos por ciento para financiar acciones complementarias en beneficio del trabajador concedidas por el servicio público de empleo, para su retorno al empleo.

Otros países buscan una referencia en la flexiseguridad para articular sus políticas laborales. Así ocurre en el caso de los países nórdicos (Finlandia y Suecia), cuya referencia al modelo danés es patente y factible al encontrarse ante un régimen de estado de bienestar similar. Pero también aparecen algunos ejemplos en otros Estados, sobre todo en los que se han incorporado más recientemente a la UE, como Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania, Chipre y Hungría. Ahora bien, en todos los casos “los efectos del debate sobre la flexiseguridad en el proceso de elaborar políticas son bastantes débiles”.

3.- LA FLEXISEGURIDAD EN ESPAÑA:

3.1.- EL DEBATE DE LA FLEXISEGURIDAD EN ESPAÑA: POSICIONES DOCTRINALES Y VISIÓN DE LOS AGENTES SOCIALES.

El debate sobre la flexibilidad y seguridad en España se ha desarrollado básicamente en términos de confrontación y divergencia, de manera que un avance en uno de los aspectos, flexibilidad o seguridad, ha llevado consigo un retroceso del otro. Y así ha sido desde la concreción del marco democrático de relaciones laborales con la Constitución y el Estatuto de los Trabajadores, donde el diseño de los derechos laborales requirió una opción política sujeta a una doble presión: la de los trabajadores y sus organizaciones, para quienes las medidas de flexibilidad suponían una merma de los derechos laborales, y la de los empresarios abogando por la flexibilidad en el mercado de trabajo para favorecer la contratación laboral.

En este contexto, la pronta reforma del Estatuto de los Trabajadores de 1984 buscó la flexibilidad a través del fomento de la contratación temporal como fórmula de fomento de empleo¹³. Ello supuso dos efectos negativos: la marginación de otras fórmulas de contratación, como el contrato a tiempo parcial, que luego se buscará primar, y la creación de una brecha, o segmentación, entre los trabajadores temporales y los “tradicionales” con contrato indefinido, cuyas condiciones laborales no sólo se conservan sino que incluso, se fortalecen.

En una segunda fase, se cambia la tendencia con las reformas de 1994 y 1997¹⁴ buscando un incremento del contrato indefinido y de calidad, acentuando la causalidad del contrato de temporal, suprimiendo algunas modalidades (contrato de lanzamiento de nueva actividad), creando otros nuevos (contrato de inserción, que sería suprimido en 2006), incrementando los mecanismos de flexibilidad interna (tiempo de trabajo, salario, modificación sustancial, movilidad funcional y geográfica, etc.), así como de salida (con una ordenación más flexible del despido por causas económicas).

Precisamente el Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad en el Empleo de 1997 recoge, si bien no de manera expresa, la intención de los interlocutores sociales de unir flexibilidad y seguridad, siendo en los Acuerdos sobre Negociación Colectiva, a partir de 2002, cuando se explicita dicha voluntad. En el 2004 los firmantes de la Declaración para el Diálogo social, Gobierno e interlocutores sociales manifiestan su voluntad de “consensuar aquellas modificaciones legales y de otra naturaleza que se estimen oportunas, buscando compromisos que logren aunar seguridad para los trabajadores y flexibilidad para las empresas”, encargando a una Comisión de Expertos para el Diálogo Social elaborar unas conclusiones en las que se indicasen las actuaciones y reformas necesarias tras analizar el funcionamiento de las políticas de empleo desarrolladas desde las reformas laborales de 1992-1994, elaborando el documento “*Más y mejor empleo en un nuevo escenario socioeconómico: por una flexibilidad y seguridad laborales efectivas*” de 31 de enero de 2005.

En dicho documento se pone de manifiesto la necesidad de afrontar las crecientes demandas de flexibilidad y seguridad, señalando que “además de la adopción

¹³ Ley 32/1984, de 4 de enero y Real Decreto 1989/1984.

¹⁴ Ley 10/1994, de 19 de mayo, Ley 11/1994, de 19 de mayo y Ley 63/1997, de 26 de diciembre .

de otras medidas de política económica que engendren cambios estructurales, incorporen mayores elementos de competitividad empresarial y faciliten el desarrollo de los sectores de mayor productividad, debe favorecerse la flexibilidad en el funcionamiento de las empresa para que sean capaces de hacer frente, de la mejor manera posible, a las necesidades de creación de empleo”, a la vez que se hace necesario también prestar atención continua al problema de la seguridad en el empleo, con la vista puesta también en sus potenciales efectos sobre la mejora de la productividad del trabajo” prestando especial atención al problema de la temporalidad.

Según la Comisión, “tras más de dos décadas de sucesivas reformas de la configuración institucional del mercado de trabajo español, éste sigue mostrando notables signos de debilidad en lo que se refiere a la provisión de flexibilidad a las empresas para adaptarse a condiciones económicas cambiantes y a la provisión de seguridad a los trabajadores para dotarles de una cierta estabilidad en sus condiciones de empleo”. Ello explicaría los males de nuestro mercado de trabajo, y de manera especial el insuficiente nivel de la tasa de empleo y su desigual distribución entre los distintos grupos de la población, la elevada tasa de temporalidad, la desigual e ineficiente cobertura de la protección social y la baja tasa de crecimiento de la productividad. Añade que “la situación actual es el producto de muchas reformas marginales, que han seguido estrategias diferentes, a veces contradictorias entre sí, y todas ellas sin mucho éxito a la hora de restaurar un equilibrio aceptable entre la flexibilidad y la seguridad del empleo”, por lo que, entienden, el objetivo fundamental durante el proceso de diálogo social debería centrarse en la identificación de fórmulas que permitan avanzar en seguridad y flexibilidad al mismo tiempo.

Es interesante ver como varias de las **conclusiones del documento de la Comisión de Expertos** coinciden con los planteamientos de flexiseguridad enunciados por la Comisión Europea, en particular las siguientes:

1.- *El contexto socioeconómico ha cambiado* y como consecuencia, “la cobertura de la protección que ofrecen las actuales políticas de empleo no es homogénea para el conjunto de la población y resulta claramente insuficiente para los grupos más desfavorecidos”.

(..) 4.- *Las empresas españolas necesitan un marco flexible, en el que puedan tener capacidad de adaptación y respuesta a las exigencias de un entorno competitivo cambiante y cada vez más exigente.* En este marco ha de garantizarse igualmente la seguridad de los trabajadores y la calidad del empleo.

5.- *Es necesario abordar la reforma de las políticas de empleo con un enfoque global,* evitando los errores del pasado de focalizar la discusión sobre aspectos concretos de forma separada, por lo que hay que “tener en cuenta las relaciones de complementariedad o de sustitución entre los distintos instrumentos de las políticas de empleo que pueden responder a las demandas de flexibilidad y de seguridad”.

6.- *Hay que tener en cuenta todos los cauces de ordenación legal del mercado de trabajo español,* dado que los sucesivos cambios legales han tenido resultados diversos sobre la flexibilidad y la seguridad en el empleo.

7.- *Las políticas de empleo deberían proteger a los trabajadores, no a los puestos de trabajo.* Señala que “la seguridad en el empleo se solía concebir como la posesión de un puesto de trabajo de por vida en el que no se produjeran modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo y que estuviera adecuadamente remunerado. Sin embargo la posibilidad de disponer de un flujo permanente de ingresos laborales no tiene por qué articularse necesariamente a través de un único y permanente puesto de trabajo; además, también puede conseguirse recurriendo a diversas medidas de protección social”.

8.- *Es necesario que las políticas de empleo y, en concreto, las políticas del mercado de trabajo sean sometidas a un proceso de evaluación continuo y riguroso,* señalando que “entre los objetivos a considerar resulta prioritario alcanzar la igualdad de oportunidades entre hombre y mujeres”

9.- *La flexibilidad es un concepto multidimensional y no debe ser abordada exclusivamente como un problema de restricciones a las extinciones de los contratos de trabajo,* de modo que “hay que atender tanto a los instrumentos que influyen sobre la flexibilidad externa de las empresas como a los que influyen sobre su flexibilidad interna”.

10.- *La temporalidad se puede concebir como un instrumento al servicio de varios objetivos, si bien en la actualidad hay un claro divorcio entre su concepción en el plano jurídico y su incidencia real,* añadiendo que la realidad del mercado de trabajo español presenta “un reparto desigual de la flexibilidad y de la seguridad entre las empresas y trabajadores, con efectos negativos sobre la equidad y sobre la productividad, pero limitar más la contratación temporal en el plano jurídico sin proporcionar otras vías de flexibilidad externa e interna puede afectar negativamente a la creación de empleo sin que se resuelvan así los problemas anteriores. Habría que definir claramente el papel que debe jugar la temporalidad en un marco general que proporcione las vías adecuadas de flexibilidad a las empresas y de seguridad a los trabajadores”.

11.- Las políticas de empleo ocupan acertadamente un lugar prioritario en la agenda política, pero *también otras reformas estructurales son imprescindibles,* en particular, de la educación inicial en todos sus niveles, de la formación permanente, de la innovación tecnológica y de la reducción de barreras a la competencia.

Con este documento en sus manos, el Gobierno presentó en marzo de 2005 a la Mesa sobre la Reforma Laboral el Documento para el Diálogo Social sobre el Mercado de Trabajo con tres objetivos básicos de la reforma laboral: “incrementar la creación de empleo aunando seguridad para los trabajadores y flexibilidad para las empresas, promover la integración laboral de las mujeres y de los colectivos más desfavorecidos y fortalecer las políticas de empleo y el papel de los Servicios Públicos de Empleo para asegurar la eficacia y eficiencia de sus funciones”. Respecto del primero de ellos se sugerían una serie de medidas que implicaban la reforma del Estatuto de los Trabajadores en distintas materias y se planteaba, con la finalidad de impulsar alternativas a la contratación temporal que contribuyeran a la flexibilidad para las empresas y a la seguridad para los trabajadores, la posibilidad de estimular la utilización de otros contratos distintos a los de duración determinada, como la contratación a

tiempo parcial, al tiempo que se apuntaban algunas otras medidas en el ámbito de los procesos de recolocación y del funcionamiento de las ETT.

Ante las fuertes diferencias de planteamiento de las organizaciones sindicales¹⁵ y empresariales, el Gobierno optó por no abordar el ambicioso programa de reformas que resultaba del dictamen de los expertos, optando en el nuevo Documento presentado a la Mesa sobre la Reforma Laboral en octubre de 2005, por una de entre las múltiples direcciones posibles de una reforma laboral, la considerada “globalmente más eficaz para la creación de empleo, para la reducción de la temporalidad y para armonizar mejor la seguridad de los trabajadores y la flexibilidad de las empresas”.

El resultado del proceso fue el *Acuerdo para la mejora del crecimiento y del empleo* de 9 de mayo de 2006 suscrito por el Gobierno y los interlocutores sociales, trasladado normativamente al Real Decreto ley 5/2006, de 9 junio, convalidado por la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo (BOE de 30 diciembre 2006). Después de todo el proceso, y frustrando las expectativas abiertas en el documento de la Comisión de Expertos, el texto de la reforma se inclinó hacía uno de los lados de la balanza, la seguridad en el empleo, “olvidando” el objetivo de la flexibilidad, hasta el punto que dicho término no aparece ni una sola vez en el texto del Acuerdo. El objetivo del Acuerdo es que “la sociedad española alcance unos mayores niveles de desarrollo económico, calidad en el empleo, bienestar social y cohesión social”, para lo cual resulta fundamental “impulsar un modelo de crecimiento económico equilibrado y duradero, basado en la competitividad de las empresas, el incremento de la productividad y la cohesión social” inaccesible sin “la mejora de la estabilidad en el empleo”. De este modo, el Acuerdo se presenta como “un punto de equilibrio que se orienta en la dirección de apoyar y sostener la creación de empleo así como mejorar el funcionamiento del mercado laboral y la estabilidad del empleo”.

En la *Declaración para el impulso de la economía, el empleo, la competitividad y el progreso social*, de julio de 2008, firmada por el Gobierno y los interlocutores sociales, tratando de orientar el nuevo proceso de dialogo social, en una situación de fuerte crisis económica y con un creciente aumento del desempleo, se fija como principal preocupación y prioridad el empleo, pero desaparece la referencia a la flexiseguridad, estableciendo como retos “prevenir la destrucción de empleo facilitar la recolocación de las trabajadoras y trabajadores desempleados y garantizar la cobertura social”, buscando un “mercado laboral que genere un entorno que facilite el transito de empleos de baja productividad a empleos de futuro y con mayor valor añadido”.

Con todo lo anterior, parece que el término flexiseguridad ha desaparecido, o al menos no se encuentra de manera expresa en los textos que acompañan al dialogo social, ni tampoco se vislumbra en horizonte de las medidas a adoptar por el Gobierno como respuesta a la situación de crisis económica. Ello no significa que no se hayan llevado a cabo medidas que podrían afectar al equilibrio de la flexiseguridad. En efecto, dentro de la *Medidas para el mantenimiento del empleo, la protección de las personas desempleadas y la mejora de la liquidez de las empresas*, establecido por el Gobierno y convertido en diversas disposiciones normativas a lo largo del presente año, se contemplan medidas que sobre todo tienden a proteger la seguridad en el empleo a

¹⁵ Sobre la posición de CCOO puede verse el documento “Aportaciones al debate abierto con el Libro Verde de la Comisión Europea “Modernizar el Derecho Laboral para afrontar los retos del Siglo XXI” de siembre de 2006

través de la mejora de la protección de los desempleados, especialmente los afectados por EREs, o el reforzamiento de los servicios públicos de empleo, pero también, aunque sin señalarlo expresamente, con medidas que tratan de incidir en una mayor flexibilidad, como el incremento de la cuantía de las bonificaciones de los contratos a tiempo parcial.

A pesar de ello, el Consejo de la Unión Europea sigue insistiendo en el Plan de Recuperación Económica de 2008 en presentar propuestas para estimular los mercados laborales de la UE, especialmente mediante la aplicación de políticas de flexiseguridad integradas, centradas en medidas de activación, y las cualificaciones, señalando que “estas políticas son de vital importancia para fomentar la empleabilidad y lograr una rápida reinserción en el mercado laboral”.

Así, en la *Recomendación del Consejo de 25 de junio de 2009, relativa a la actualización en 2009 de las Orientaciones Generales de Política Económica de los Estados miembros y de la Comunidad y a la ejecución de las políticas de empleo de los Estados miembros*, el Consejo recomienda a España continuar aplicando reformas estructurales, y en particular que “promueva una transición rápida al mercado laboral, fomentando más la movilidad, mejorando la capacitación y luchando contra la segmentación del mercado laboral”, así como que “vele por la aplicación efectiva de las reformas docentes, incluido el nivel regional, (...)”.

3.2.- ALGUNOS ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DE FLEXISEGURIDAD EN ESPAÑA.

Descartada la existencia de un modelo único europeo de flexiseguridad, dado que, como ha dicho la Comisión europea, esta debe adaptarse a la circunstancias, los mercados de trabajo y las relaciones laborales específicas de los Estados miembros, debemos analizar la situación de la flexiseguridad en España.

Un estudio de la Fundación Europea para las Condiciones de Vida y de Trabajo de 2008¹⁶, analiza desde un punto de vista cuantitativo, las medidas adoptadas en los últimos años por los distintos Estados Miembros en materia de flexiguridad, agrupadas estas en los tres grupos que también recoge la Comunicación de la Comisión Europea de junio de 2007. Este estudio no analiza, sin embargo, el vigente equilibrio entre flexibilidad y seguridad en los diferentes Estados miembros, tan sólo enumera medidas que pueden incardinarse en alguno de los epígrafes que identifica la Comisión Europea. Así, en el caso de España, las **medidas que destaca el informe**, con los comentarios que se acompañan, son las siguientes:

- *Acuerdos contractuales*: La Ley 43/2006, al incorporar las medidas incluidas en el Acuerdo tripartito para la Mejora y Crecimiento del Empleo de 9 de mayo de 2006, que tiene por objeto reducir la utilización del empleo temporal y promover el aumento del empleo permanente.

- *Aprendizaje continuo*: el Real Decreto 395/2007, que incorporó el Acuerdo Tripartito para la Formación y el Empleo de febrero de 2006, acuerdo que prevé la creación de un único sistema de formación continua. Los trabajadores pueden obtener permiso para formación, y las iniciativas formadoras de las empresas recibirán subsidios y beneficios de la Seguridad Social.

- *Políticas activas de mercado de trabajo*: la Ley 3/2007, sobre igualdad entre hombres y mujeres, que estableció la obligación de negociar planes de igualdad en las empresas con más de 20 trabajadores. Esta ley ofrece a los trabajadores el derecho a reducir y adaptar sus jornadas de trabajo a sus responsabilidades familiares. El Acuerdo sobre Negociación Colectiva para 2008 incluye el conjunto de criterios y recomendaciones para la implementación de la ley

- *Seguridad Social*: la Ley 20/2007, por el que se aprueba el Estatuto del Trabajador Autónomo, que amplió la cobertura de la Seguridad Social a más de tres millones de trabajadores.

Desde otra perspectiva más analítica, diversos estudios se han realizado para medir los mercados de trabajo desde el prisma de la flexiseguridad. Por lo general, nuestro país no sale bien parado en estas mediciones. Así en el informe *Doing Business* de 2009, del Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional, España ocupa la posición 49 de 181 países analizados. En este estudio se tienen en cuenta 10 componentes siendo uno de ellos el “empleo de trabajadores” que considera cinco indicadores: rigidez de empleo, rigidez en los horarios, dificultad de despido, dificultad

¹⁶ Fundación Europea para las condiciones de Vida y de Trabajo, “*Flexicurity policies in the EU Member States*”, de octubre de 2008 (www.eurofound.europa.eu).

de contratación y costes de despido, ocupando España en este componente la posición 160.

Un análisis más detallado de la evolución de la flexiseguridad en España es el realizado por AGETT¹⁷, que establece un *Indicador de flexiseguridad AGETT-CEPREDE* o nivel IFX. Se trata de un indicador agregado de doce indicadores parciales tomados de los distintos ámbitos de empleabilidad, adaptabilidad al mercado, formación profesional y formación continua. Algunas de las **conclusiones que se extraen del citado informe** son las siguientes:

1.- *El nivel IFX en España es de 58,5 puntos en 2008 (sobre un máximo de 100) lejos del nivel óptimo que estaría por encima de los 70 puntos.* Por comunidades autónomas, sólo existen 7,8 puntos de diferencia entre la comunidad más flexisegura (Navarra) y la menos flexisegura (Canarias).

2.- *El crecimiento de la flexiseguridad en España ha sido del 1,2 por ciento en tasa anual del promedio 2005 – 2008.* Por CCAA, se establecen **cuatro cuadrantes** de la siguiente manera:

- *Líderes estáticos o de posicionamiento:* son aquella CCAA que tienen niveles de flexiseguridad por encima de la media nacional, aunque con tasas de crecimiento inferiores a dicha media. Estas comunidades son Cataluña, Comunidad Valenciana, La Rioja y Murcia. También son Baleares y Aragón, aunque estas CCAA presenta tasas de crecimiento negativas
- *Líderes en consolidación:* combinan niveles flexiseguros elevados con crecimientos del indicador por encima de la media. En este grupo están las CCAA de Navarra, País Vasco, Cantabria y Madrid, con tasas de crecimiento del indicador claramente por encima de la media nacional en el caso de las tres primeras.
- *Comunidades en convergencia:* son aquellas que necesitan mejorar no en tasas de crecimiento, sino en nivel de flexiseguridad. Estas comunidades son Castilla-La Mancha, Castilla y León, Andalucía, Extremadura, Galicia y Asturias.
- *Comunidades no convergentes:* son aquellas con niveles y crecimientos del indicador por debajo de la media nacional. En este caso solo encontramos una comunidad: Canarias.

3.- En los últimos dos trimestres de 2008, *la flexiseguridad se ha reducido en las CCAA españolas como consecuencia, principalmente de cuatro cambios importantes:*

- Se incrementan los partes de enfermedades profesionales
- Se reduce la tasa de empleo de los jóvenes
- Se reduce el porcentaje de desempleados beneficiarios de prestaciones por desempleo
- Se reduce la participación de las agencias privadas de empleo (ETTs en España) en las contrataciones laborales.

¹⁷ AGETT, “Flexiseguridad laboral en España. Seguridad con flexibilidad para un mercado de trabajo más competitivo, moderno y eficiente”. Junio de 2009, (<http://www.agggett.com>).

3.4.- POSIBLES ITINERARIOS: REFORMAS CON EL ENFOQUE DE FLEXISEGURIDAD.-

Como hemos tenido ocasión de señalar de modo reiterado, existen múltiples itinerarios y alternativas de flexiseguridad, correspondiendo a los responsables de crear y articular las normas adoptar uno u otro camino, combinado políticas y medidas que han de planificarse y negociarse detenidamente. Sin duda pueden tomarse en consideración las combinaciones y secuencias tipo propuestas por la Comisión en su informe de junio de 2007, bien optando por alguna de las cuatro propuestas o combinando las mismas. Pueden utilizarse otras alternativas surgidas de las “mejores prácticas” de los distintos Estados.

Siguiendo el planteamiento del Libro Verde de la Comisión, **la flexiseguridad desde la perspectiva de la modernización del Derecho del Trabajo**, dirigida a favorecer la flexibilidad, la seguridad en el empleo y la reducción de la segmentación del mercado de trabajo, debería incidir en las siguientes materias:

1.- *Las transiciones profesionales*, esto es, el tránsito de una situación laboral a otra, bien como consecuencia de interrupciones de trabajo involuntarias o voluntarias. Es en este ámbito donde se producen los mayores recelos por parte de las organizaciones sindicales al tiempo que se destaca el interés de las organizaciones empresariales por introducir medidas flexibilizadoras. No obstante, la tendencia del mercado laboral de pasar de un sistema de seguridad en el puesto de trabajo a otro de seguridad en el empleo en su conjunto, requiere revisar los instrumentos de acceso, permanencia y salida del citado mercado. Son así varios los aspectos que pueden tratarse:

1.1.- *Modalidades de contratación laboral*: el sistema español, en cuanto mecanismos de entrada, es calificado por la doctrina de flexible, lo que ha dado lugar a un elevado índice de temporalidad en la contratación (por encima del 30 por ciento). La reforma del 2006 focalizó su atención precisamente en la intención de alcanzar un mayor nivel de estabilidad en el empleo, como premisa para la mejora de la productividad del trabajo y de la competitividad empresarial. En este sentido se incorpora el nuevo apartado 5 del artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores, que no es más que el reconocimiento de la dificultad de controlar la causalidad en la contratación laboral y la renuncia implícita a hacerlo. Si esto es así, se ha planteado la posibilidad de articular una contratación vinculada a límites temporales (duración máxima del contrato a respetar y retribuir) y cuantitativos (número máximo de contratos temporales por empresa) que sustituya a la contratación causal.

Dado el escaso éxito de las bonificaciones a la contratación indefinida, que lo máximo que consiguen es mantener el contrato supuestamente indefinido durante un periodo de tres años, podría pensarse en otras formulas de bonificación de la contratación, más efectivas para el fin perseguido.

1.2.- *Contratación a tiempo parcial*: se trata de una modalidad de contratación laboral que ofrece unas amplias posibilidades de flexibilizar el tiempo y la jornada laboral, y por tanto, de interesar a empresas y trabajadores, si bien es escasamente utilizada en nuestro país. La regulación del trabajo a tiempo parcial, debido a las dificultades que plantea su concreción normativa, ha sido una de las materias objeto de

experimentación de estrategias de flexiseguridad, con una regulación propia a nivel europeo, en la Directiva 97/81/CE. A fin de potenciar su uso se han adoptado recientemente, medidas incentivadoras en el Real Decreto Ley 2/2009, de 6 de marzo, de cara a elevar el número de contratos a tiempo parcial a niveles europeos. Pero quizás sea necesario buscar modificaciones en el régimen jurídico de este tipo de contrato, para hacerlo más atractivo tanto a empresas como a trabajadores.

1.3.- *Flexibilización del despido*: es la cuestión que mayor oposición suscita en las organizaciones sindicales, al traducirse, en la mayor parte de los casos, en la intención de abaratar el despido. Algunas propuestas flexibilizadoras pasan por el modelo de contrato de duración indeterminada danés, donde los derechos de protección del trabajador aumentan progresivamente con la antigüedad, o el contrato único austriaco, con contribución de solidaridad para financiar la recolocación del trabajador, o el comentado CNE francés. Pero también se han propuesto modificaciones más “simples”, como el rebajar la cuantía de la indemnización linealmente (a 33, 20 o incluso 8 días por año). Puede pensarse en otras reducciones de costes “accesorios”, en la línea de la eliminación en la práctica de los salarios de tramitación, como sería la eliminación del pago de los días de vacaciones devengados pero no trabajados. Otras medidas flexibilizadoras planteadas por algunos tienen que ver con la exclusión del campo de aplicación de la protección contra el despido injustificado de trabajadores que no tengan un tiempo de servicios exigido o con la eliminación de la autorización administrativa en los despidos colectivos, sustituyéndola por el control judicial a posteriori.

1.4.- Dentro de este ámbito se encuentran también las medidas que faciliten el tránsito voluntario de los trabajadores a situaciones no laborales pero socialmente valorables, tanto las que tienen que ver con la *formación* de los trabajadores como con la *conciliación de la vida laboral y familiar*.

2.- *La inseguridad jurídica*, provocada por la difuminación de las fronteras entre el Derecho del Trabajo y el Derecho mercantil. En este ámbito se sitúa la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo y el incompleto desarrollo reglamentario producido desde entonces.

3.- *Las relaciones de trabajo triangulares*: el régimen jurídico de las ETT, desde su primera regulación normativa en 1994 ha sido modificado siguiendo una doble línea de actuación: el refuerzo de los controles administrativos sobre la actividad de cesión temporal de trabajadores y la tendencia a la equiparación entre las condiciones de trabajo de los trabajadores contratados directamente por la empresa y los incorporados a la empresa usuaria a través de la ETT. A las ETT les ha salido un serio competidor en *las empresas de servicios*, en ocasiones más atractivas para las empresas usuarias. Podría reflexionarse en la ampliación de la actividad de las ETT a “empresas de servicios integrales de empleo”.

4.- *La ordenación del tiempo de trabajo*: se trata de una materia en la que se llevaron a cabo reformas flexibilizadoras, de contenido, incorporando mayores posibilidades de ordenación flexible de la jornada de trabajo, y de forma, al eliminar la intervención administrativa de control y autorización. La regulación resultante confía a la negociación colectiva un papel fundamental para adaptar a la empresa la prestación temporal de trabajo. El interés flexibilizador de las empresas en este campo estaría en

otorgar mayores márgenes a la autonomía individual, para lo que el convenio colectivo tendría que fijar mínimos a respetar en la relación individual.

5.- *La movilidad de los trabajadores*: con estas medidas se trata de posibilitar la continuidad del trabajador en la empresa mediante la adaptación de las circunstancias de lugar, función o condición laboral (fundamentalmente temporal o retributiva), suponiendo una instrumento de flexibilidad para la empresa para adaptarse a las circunstancias del mercado y de la demanda, a la vez que, en no pocos casos, una alternativa del trabajador frente al despido, desde el momento en que la linealidad de la carrera profesional ya no se corresponde con la realidad económica actual, de modo que la vida profesional puede verse interrumpida, sufrir cambios de puestos de trabajo e incluso modificaciones en el estatuto profesional. En esta materia, la normativa española también ha sido objeto de reformas flexibilizadoras tanto en la movilidad funcional como en las modificaciones sustanciales de condiciones de trabajo, incluida la movilidad geográfica. Los problemas en la aplicación de los distintos supuestos de movilidad, particularmente en las modificaciones sustanciales de condiciones de trabajo, se plantean por los problemas jurídicos del artículo 41 del Estatuto de los Trabajadores, tanto para entender cuando las modificaciones son “sustantivas”, como para distinguir las modificaciones individuales y colectivas, por la consideración como colectivas de las decisiones unilaterales del empresario de efectos colectivos. En la práctica, un impedimento importante para que las empresas puedan aplicar este tipo de medidas de flexibilidad interna es la ausencia de representación legal, algo normal en la mayoría de pequeñas empresas, por lo que podía pensarse en confiar funciones decisorias a la Comisión paritaria del convenio colectivo aplicable, para la modificación de las condiciones laborales establecidas en el convenio colectivo. Desde el punto de vista de la seguridad en el empleo, podría pensarse en mecanismos que faciliten el traslado de los trabajadores, con posibles ayudas para la vivienda, escolarización de hijos, etc.

6.- *El control de la aplicación de la legislación y trabajo no declarado*. La actuación fiscalizadora sobre el cumplimiento efectivo de la legislación laboral se ofrece en interés de las empresas y de los trabajadores. En interés de las empresas, que cumplen con las obligaciones legales y convencionales, pagan los impuestos y cotizaciones establecidos, ya que la irrupción de empresas incumplidoras sitúa a aquella en una posición de desventaja al no poder ofrecer sus bienes y servicios al precio de sus desleales competidoras. En interés de los trabajadores, tanto los que sufren las consecuencias de estar empleados por empresarios incumplidores que lesionan sus derechos laborales, como del resto de trabajadores, que pueden ver reducidas sus expectativas de mejora al distorsionarse la realidad del mercado laboral.

El Gobierno, en la *Declaración para el impulso de la economía, el empleo, la competitividad y el progreso de 2008*, señala a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social como instrumento esencial para velar por el correcto funcionamiento del mercado laboral, previendo reforzar los recursos humanos y materiales de la misma y comprometiéndose a analizar, con los interlocutores sociales, las reformas normativas y organizativas necesarias.

Pero el planteamiento de flexiseguridad también debería abordar **otros aspectos en los que incide de manera decisiva el eje de la flexiseguridad**, esto es, las posibles

revisiones de los sistemas de formación y aprendizaje permanente, servicios públicos de empleo y políticas activas de empleo y protección por desempleo.

1.- La *formación* se convierte en un elemento clave del desarrollo futuro, de modo que la mejora del sistema educativo y la relación con el sistema productivo es un elemento estratégico para el país. Así se pone de manifiesto en el Informe del Consejo Económico y Social 01/2009, *Sistema educativo y capital humano*, considerando que el objetivo de alcanzar un buen sistema de educación y formación y de buena interrelación con el mercado de trabajo debe ser un proyecto compartido, convirtiéndolo en una cuestión de Estado sobre la base de un amplio consenso social y político. En un sistema educativo altamente descentralizado, como el español, se hace imprescindible la mejora de la coordinación.

El CES pone de manifiesto en su informe, que subsisten importantes carencias y retrasos en la configuración del modelo de formación profesional, a pesar de la regulación vigente operada por la Ley Orgánica 5/2002, que buscó la integración de la formación reglada y la de los ocupados y desempleados, tratando de superar la compartimentación de una estructura en subsistemas, pero que en la práctica no ha llevado a una verdadera integración. El CES señala medidas que deben abordarse en este campo:

- Completarse el Catálogo Nacional de Cualificaciones.
- Desarrollar el reconocimiento, la evaluación y la acreditación de las cualificaciones y competencias profesionales, incluida la experiencia laboral y el aprendizaje no formal.
- Lograr un sistema eficaz e integrado de información y orientación profesional para los trabajadores ocupados, los parados y los estudiantes, dotado de amplios recursos técnicos y humanos.
- Implantar una buena evaluación de la calidad del sistema.
- Adecuar la formación a las necesidades de las personas y las empresas, a través de la coordinación entre las Administraciones Públicas competentes, la participación de los interlocutores sociales y la colaboración de las empresas y de los profesionales.

La formación de los trabajadores ocupados se convierte en un elemento clave desde la perspectiva de la flexiseguridad, ya que permite mejorar la formación de los trabajadores, adaptar sus cualificaciones a las necesidades cambiantes del mercado y de la empresa y con ello, mejorar la productividad y asegurar el empleo. Aquí se han llevado a cabo modificaciones pero el CES considera que es necesario abordar otras:

- Mejorar los procedimientos y los mecanismos de financiación de la formación para el empleo de demanda, especialmente para permitir el acceso a este sistema a las PYMES.
- Revisar el sistema de incentivos y carga burocrática.
- Articular medidas en relación con la organización del trabajo en las empresas, no sólo para facilitar la conciliación de la misma con las exigencias familiares sino también con la necesidad de formación de los trabajadores.

Importante es también mejorar la formación de los desempleados, donde el peso económico y presupuestario de esta formación es menor en España que en el promedio de la Unión Europea. El CES propone las siguientes medidas:

- Concentrar los esfuerzos en los grupos con mayor propensión a prolongar la situación de desempleo: mujeres, pardos de mayor edad y desempleados con menor nivel de estudios.
- Mejorar la planificación, coordinación y evaluación.
- Mejorar el sistema de información y orientación profesional a los desempleados.

2.- La flexiseguridad demanda que el transito entre las transiciones sea lo más rápido posible, lo que a su vez requiere un *eficaz sistema de colocación*. El régimen español de colocación muestra notables insuficiencias, por lo que se hace necesario abordar reformas en el sistema, dirigidas a ordenar y controlar mejor esa actividad, ajustándose a la normativa internacional y respondiendo a las exigencias de la realidad del mercado de trabajo. La mejora del sistema facilitaría la respuesta de manera más ágil y flexible a las necesidades de las empresas para la cobertura de sus ofertas de empleo, a la vez que mejoraría la seguridad en el empleo de los trabajadores, posibilitando la reincorporación al mercado laboral en las transiciones al empleo bien desde la formación o desde el desempleo voluntario o involuntario.

Una deficiencia observada se refiere a las agencias de colocación sin fines lucrativos que no han dado el resultado esperado, mientras las agencias de empleo privadas, no contempladas en la Ley de Empleo, actúan sin regulación que lo ampare en algunos sectores de la actividad económica. Algunos han propuesto¹⁸ aglutinar la regulación de todas las agencias de empleo privadas y de las empresas de selección en una única ley, para evitar la dispersión normativa, incluyendo el régimen jurídico de las diferentes actividades que estas realizan y la posible conexión entre todas ellas, incluidas las propias ETT.

No son pocos los problemas que plantea la ausencia de una regulación clara sobre las Entidades Colaboradoras en la actividad de colocación, permitiendo respuestas muy diversas en cada CCAA. En este sentido podrían pensarse en posibles modificaciones normativas:

- Unificar a nivel estatal quienes pueden ser entidades colaboradoras, al no existir un régimen unificado, con la única mención de la Ley de Empleo a los interlocutores sociales.
- Unificar los requisitos exigidos y el procedimiento administrativo de autorización de tales entidades
- Determinar los tipos de acciones que pueden desarrollar y las condiciones de actuación.

Uno de los campos escasamente abordados en el sistema español es el relativo a la *gestión de las reestructuraciones* desde la perspectiva de la recolocación de los trabajadores. En la regulación vigente, tan sólo se prevé la incorporación de un Plan de

¹⁸ TOSCANI JIMÉNEZ, DANIEL, “Algunas propuestas de reforma del derecho del trabajo como punto de partida para el dialogo social”, Aranzadi Social 5/2009.

Acompañamiento Social en la documentación de los despidos colectivos, pero tiene escaso alcance práctico. Podía pensarse en alguna regulación más efectiva:

- Incorporar la participación de la Administración en la financiación del Plan de Acompañamiento Social, lo que pasaría por un incremento de la participación de la Autoridad laboral en el control sobre las medidas sociales de los EREs.
- Aumentar la participación de la Administración laboral en los procesos de crisis empresarial, implicándose en el mismo proceso mediante políticas activas, financiación de los procesos formativos, e incluso en los procesos de recolocación.
- Conectar la reestructuración de empresas con las políticas activas de empleo, en la línea del Real Decreto Ley 2/2009, al prever que la empresa que celebre un contrato indefinido con un trabajador desempleado perceptor de prestación por desempleo, pueda bonificarse el 100 por cien de la cuota empresarial por contingencias comunes de la Seguridad Social, hasta alcanzar, como máximo, el equivalente del importe de la prestación que tuviera pendiente de percibir a la fecha de entrada en vigor del contrato, con un máximo de duración de la bonificación de tres años.
- Regular la intervención de las empresas de recolocación, utilizando los modelos alternativos que ofrecen los ordenamientos jurídicos de nuestro entorno, esto es, sistemas de recurso voluntario (Reino Unido o Italia) u obligatorio (Francia).

Claro está que el sistema de colocación no será adecuado si se mantiene la brecha de casi 20 puntos en la tasa de actividad entre hombres y mujeres, a lo que habría que añadir las diferencias en las categorías y puestos cubiertos, los sectores en los que la mujer está claramente subrepresentada y las condiciones laborales, principalmente salariales, desfavorables para las mujeres. Un instrumento por desarrollar para tratar de reducir esta brecha pueden ser los *planes de igualdad*, cuya obligatoriedad para las empresas de más de 250 trabajadores estableció la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, pero que también podían articularse en empresas más reducidas para equilibrar las plantillas desde esta perspectiva.

3.- El último de los pilares básicos de un mercado laboral que quiera articularse sobre el eje de la flexiseguridad, es el *sistema de prestaciones de desempleo amplio y generoso*. De esta manera, se garantiza al trabajador unos ingresos necesarios durante el tránsito de la situación de desempleo a la de un nuevo empleo. Pero además ese tránsito debe ser lo más rápido posible, para lo cual es preciso articular la coordinación adecuada entre medidas pasivas de política de empleo (prestaciones de desempleo) y medidas activas.

En nuestro país, el paso de un mecanismo exclusivamente de previsión al entendimiento de la protección por desempleo dentro del conjunto de las políticas de empleo, se produce a partir de los años setenta, incorporándose esta al conjunto de medidas destinadas no sólo a atender económicamente a los desempleados sino, además a favorecer y facilitar la más pronta incorporación de estos al mercado de trabajo. Desde entonces, y como señala la Comisión de Expertos en su informe de 2005, las numerosísimas reformas de la protección por desempleo se han caracterizado por la

necesidad de acomodar el marco legislativo a las características del mercado de trabajo español y por la falta de criterios sobre sus funciones y su coordinación con la políticas activas de empleo, provocando una notable inseguridad jurídica, desorientando a empresarios y trabajadores y multiplicando la litigiosidad, y complicando la gestión administrativa de las prestaciones y subsidios por desempleo.

La reforma del año 2002, en la línea de alguna modificación anterior, trata de reducir el gasto endureciendo las condiciones y requisitos de acceso a las prestaciones, reformulando la noción de colocación adecuada e incorporando el compromiso de actividad, buscando que la protección por desempleo no sólo atienda la pérdida de empleo sino también estimule el deber del trabajador de colaborar activamente en su reinserción laboral. En esta línea pueden pensarse futuras modificaciones normativas del sistema. A este respecto, deben tenerse en cuenta los estudios realizados sobre la relación entre prestaciones de desempleo y salida del desempleo: se han analizado las tasas de salida según las prestaciones (mayor entre los beneficiarios que agotan la prestación, seguidos por los beneficiarios de prestaciones contributivas, y por debajo los que nunca han sido beneficiarios y los beneficiarios de prestaciones asistenciales). También aquellos que estudian en que medida los beneficiarios de prestaciones se mantienen en el sistema hasta agotar las prestaciones así como sobre el nivel de rotación en el sistema de protección.

3.5.- EL DIALOGO SOCIAL COMO INSTRUMENTO.

El Libro Verde de la Comisión Europea destaca que “el dialogo social desempeña un papel fundamental en la búsqueda de soluciones colectivas o a nivel de empresas, para permitir a los trabajadores “integrados” y a los “periféricos” efectuar con éxito las transiciones entre las distintas situaciones laborales y ayudar a las empresas a responder de forma flexible a las necesidades de la economía basada en la innovación y a los cambios en materia de competitividad por las reconversiones”.

Ya hemos señalado como los firmantes de la Declaración para el Dialogo social en el año 2004, manifestaron la voluntad de Gobierno e interlocutores sociales de buscar compromisos que logren aunar seguridad para los trabajadores y flexibilidad para las empresas, en las reformas legales a abordar en el futuro. En el dialogo social al más alto nivel pueden articularse, con una perspectiva amplia, modificaciones que traten de equilibrar medidas flexibilizadoras y de seguridad, modificaciones en la línea de modernización del derecho del trabajo con reformas de los servicios de empleo, de la formación y las políticas activas de empleo y los mecanismos de protección.

En este mismo sentido, los interlocutores sociales asumieron en los diferentes Acuerdos Interconfederales de negociación colectiva desde el 2001 la iniciativa de animar a los propios sujetos de la negociación colectiva a buscar formulas de flexibilidad y seguridad negociada. La negociación colectiva se presenta de este modo como el vehículo más importante para encontrar fórmulas de flexiseguridad que compaginen los intereses de empresa y trabajadores, compaginando necesidades de producción con descansos o tiempo compensatorios, prestación laboral con vida familiar, prestación laboral con formación, etc.

El convenio colectivo de sector o de empresa opera como instrumento regulador de la flexibilidad compatible con la seguridad, equilibrando los posibles desajustes que la propia ley pueda incorporar. Y ello lo hace de diversas formas, bien adaptando la legislación laboral a las necesidades particulares de la empresa (*flexibilidad negociada*), o bien estableciendo restricciones no previstas en la ley como garantía de seguridad en el empleo (como ocurre en las disposiciones de los convenios colectivos que prevén la subrogación empresarial). En este sentido, resulta curioso observar,¹⁹ como las últimas reformas del mercado de trabajo en España apuestan decididamente por un reforzamiento legal de la seguridad en el empleo dejando quizás la flexibilidad en un segundo plano, y propiciando que la demanda de flexibilidad de las organizaciones se consiga por tres vías a nivel autónomo:

- Existencia de *diferencias en las condiciones de trabajo en la misma empresa*, por la antigüedad, fecha de ingreso en la empresa, carácter temporal del vínculo contractual, edad, etc, dando lugar a un doble estatuto del personal dentro de la misma empresa.
- Procesos de *descentralización productiva* con subcontrataciones de actividad desarrolla en el mismo centro de trabajo con trabajadores de empresas con convenio de mínimos o escasamente garantistas.

¹⁹ ALAMEDA CASTILLO, M. TERESA, “En torno a os conceptos de flexibilidad y seguridad: de la contraposición al encuentro”. Aranzadi Social 5/2009.

- Práctica de *negociación de concesiones* a cambio de garantías de empleo, por ejemplo para evitar deslocalización o externalización, amparando la negociación la renuncia de derechos prohibida por la legislación laboral.

La negociación colectiva puede tener también un papel especialmente relevante como vía para lograr la efectiva realización de las potencialidades de la formación profesional: como herramienta de ajuste rápido a las necesidades de cualificaciones y competencias de los trabajadores y de las empresas, y también como instrumento fundamental de las políticas activas de empleo de mejora de la empleabilidad de la población activa mediante la actualización o la adquisición de nuevas cualificaciones y competencias.

4.- LA FLEXISEGURIDAD EN CASTILLA Y LEÓN.

4.1.- ANÁLISIS DE SITUACIÓN.

Si antes hemos dicho, refiriéndonos a España, que el debate sobre la flexiseguridad ha tenido un éxito relativo, bajando al ámbito regional, el éxito ha sido, hasta la fecha, mucho menor. Quizás ello responda a las siguientes **razones**:

- Por los términos en los que se ha fijado el *concepto de flexiseguridad a nivel europeo* con influencia en los Estados miembros, de manera que se ha vinculado a la reforma del Derecho del Trabajo. Y como sabemos, la legislación laboral es una competencia estatal, tal y como se establece en el artículo 149.7 de la Constitución Española.
- La dinámica en que se desarrolla la *negociación colectiva en el ámbito regional*, con una negociación en cascada, con respeto a lo negociado en el ámbito estatal.
- La *Administración regional* tampoco ha alentado un debate al efecto entre los interlocutores sociales, ni se han realizado públicamente planteamientos específicos, desde esta perspectiva.

Desde un punto de vista práctico podemos utilizar el informe de la AGETT sobre Flexiseguridad laboral en España, para ver, desde la perspectiva del informe, la situación de Castilla y León, para así apuntar algunos posibles campos de actuación en el ámbito regional.

Para ello, vamos a ver la **situación de Castilla y León respecto al conjunto de España en cada uno de los doce indicadores** que configuran el indicador IFX utilizado en el estudio de la AGETT. Tenemos en cuenta los datos correspondientes al promedio de los últimos cuatro trimestres del 2008 así como la evolución de la tasa media anual acumulativa a lo largo del periodo 2005 - 2008.

- *Formación (Nivel) de los Ocupados (FNO)*: indica el porcentaje de los ocupados con nivel formativo de secundaria y superior respecto al total. Castilla y León tiene un valor de 83,7, con una diferencia de -1,6 respecto a la media nacional, y una evolución favorable en el periodo 2008/2005 de 1,4, (frente al 0,9 nacional)

- *Trabajador por cuenta propia / trabajadores (TCP)*: sinónimo de iniciativa empresarial, primando a las CCAA con un porcentaje de tejido empresarial de pymes y pymes no societarias nacionales. Castilla y León tiene 22,4 frente al 17,6 nacional, siendo la evolución en tasa media de 0,1, frente a la negativa de -1 a nivel nacional.

- *Tasa de empleo de jóvenes menores de 25 años (TEJ)*: pone de manifiesto si hay dinamismo en el cruce oferta y demanda de trabajo entre este colectivo, con escasa experiencia acumulada, obteniendo Castilla y León 36,0 frente al resultado nacional 39,5, con una evolución de -1,1, frente al -1,9 nacional.

- *Tiempo de búsqueda de empleo (TBE)*: expresa el porcentaje de desempleados que encuentran empleo durante los primeros seis meses respecto el total de los desempleados. El resultado en Castilla y León es 62,7, -1,3 que el conjunto de España, y una evolución favorable de 3,8, frente al 3,5 nacional

- *Desempleo de larga duración (DLD)*: recoge el porcentaje de personas en situación de desempleo por encima de doce meses, expresando una mayor complejidad para su empleabilidad. Castilla y León obtiene 23,8 puntos, 2,4 más que la media nacional, con una evolución favorable de 3,1, frente al 3,4 nacional.

- *Desempleados por nivel / tipo de formación (DNF)*: se construye expresando el grado de formación de los desempleados desde la formación secundaria en adelante, en porcentaje. La valoración de Castilla y León es 79,6, 3,4 puntos más que la media nacional, y una evolución favorable de 8,2, frente al 5,7 de España.

- *Formación profesional (aportación salario) (FPC)*: trata de expresar el nivel de formación que obtienen los trabajadores mientras están ocupados. El resultado es 6,4 (-0,7 de diferencia).

- *Prestación social directa (aportación salario) (PSD)*: mide el esfuerzo que sobre la cuota de desempleo realiza cada comunidad en pagos por desempleo a sus trabajadores. Castilla y León obtiene un valor de 23, con un diferencial de -1,3 respecto a la media nacional, y una tasa media anual acumulativa de 4,2 (frente al 0,6 nacional)

- *Beneficiarios de desempleo (porcentaje sobre parados) (BPD)*: mide la tasa de cobertura. El resultado de Castilla y León es 61,2, con -2,6 respecto a España, y una evolución en tasa media de 4,8, frente al 3,3 nacional.

- *Partes comunicados de enfermedades profesionales (porcentaje asalariados) (PEP)*: recoge el porcentaje de partes comunicados, siendo una manifestación de la política de prevención de riesgos. La valoración regional es de 9,6 (0,3 mejor que el valor nacional) y una evolución favorable de 5,8, frente al 2,3 nacional.

- *Trabajador a tiempo parcial / trabajadores (TTP)*: indica el porcentaje de trabajadores a tiempo parcial. Recoge un valor de 11,6, con una diferencia de -0,4, respecto a la referencia nacional y una evolución de -3,1, frente al -1,1 nacional.

- *Participación de las Agencias Privadas de Colocación (PAP)*: indica la participación de las ETT en el mercado laboral. La valoración de Castilla y León es 16,8 por encima del 15,4 nacional, y una evolución desfavorable de -2,4, frente al 1,6 nacional.

Según el informe de la AGETT, el nivel de flexiseguridad de Castilla y León es de 56,4, ocupando el decimocuarto lugar del conjunto de las diecisiete CCAA, con un esfuerzo en flexiseguridad en el periodo 2008/2005 de 1,6 por ciento, lo que la sitúa en sexto lugar del total de las Comunidades Autónomas.

4.2.- EL DEBATE EN CASTILLA Y LEÓN. ¿HAY MARGEN DE ACTUACIÓN EN EL ÁMBITO REGIONAL?

Debemos reflexionar finalmente si hay margen para el planteamiento de la flexiseguridad en el ámbito regional. Lógicamente existe una relación con lo que ocurre a nivel nacional: la ausencia de planteamientos de flexiseguridad en la actividad normadora del Estado y en la agenda del dialogo social entre los interlocutores sociales a nivel nacional, produce un efecto disuasorio a la hora de encontrar apoyos a iniciativas en esta materia. El ámbito adecuado para un planteamiento de la cuestión a nivel regional podría ser el Consejo Económico y Social.

Descartada la posibilidad de incidencia regional en la producción normativa laboral legal y reglamentaria, al estar esta reservada al Estado, existen otras materias, puestas de manifiesto en los indicadores parciales del indicador IFX, en los que existe posibilidad de incidencia para la flexiseguridad, y que resumidamente son los siguientes:

- *Políticas activas de empleo*: los diferentes Planes Regionales de Empleo han tratado de articular medidas en materia de fomento de empleo, orientación, información e intermediación, así como de formación para el empleo. Deben destacarse los nuevos programas puestos en marcha en el IV PRE relativos a las ayudas a trabajadores de empresas en crisis, realización de planes integrales de empleo, los permisos individuales de formación y el programa de formación para ocupados, situándose, aunque sin referencia expresa, en la línea de la flexiseguridad, tratando de garantizar la seguridad en el empleo. En esta línea pueden estudiarse nuevas actuaciones con una visión global e incrementarse el esfuerzo en políticas activas de empleo, para generar nuevas oportunidades y reducir los niveles de desempleo. Un aspecto a mejorar es la coordinación con el Servicio Público de Empleo Estatal, de manera que se garantice a los perceptores de prestaciones el desarrollo adecuado de acciones de orientación e información, itinerarios formativos y búsqueda efectiva de empleo.

- *Formación*: hay un margen para la mejora de la gestión educativa por parte de la Administración regional, empezando por la educación obligatoria, la formación universitaria, con las diferentes universidades castellano leonesas, así como la formación profesional reglada, para trabajadores y para desempleados.

- *Servicio regional de empleo*: su papel ampliamente comentado es clave para facilitar la transición del desempleo al empleo. Existe aquí otro campo de actuación a nivel de Administración regional, en el que, con la participación de los interlocutores sociales, puede articularse un instrumento cada vez más efectivo de intermediación laboral, mejorando la confianza de empresarios y trabajadores.

El último de los ámbitos en los que la flexiseguridad podría tener cabida a nivel regional es en el dialogo social y la negociación colectiva. Tras una amplia práctica previa, la institucionalización del dialogo social a nivel regional se ha realizado con la Ley 8/2008, de 16 de octubre, para la Creación del Consejo del Diálogo Social y Regulación de la Participación Institucional. Sin embargo y hasta la fecha, la flexiseguridad no ha sido una materia a la que se haya recurrido.

La negociación colectiva a nivel regional, caracterizada por el predominio de los convenios de empresa y los sectoriales de ámbito provincial, se convierte en un instrumento idóneo para avanzar en algo que el Comité Económico y Social Europeo ya señaló en su Dictamen de julio de 2007, esto es, desarrollar la flexibilidad interna negociada, por ser clave para mejorar la productividad, la innovación y la competitividad, a la vez que para permitir que los trabajadores concilien mejor el trabajo con otras actividades y responsabilidades y mejoren la calidad de su empleo. En el planteamiento de la flexiseguridad, el CESE entiende que la flexibilidad interna es sólo viable cuando se deriva de la negociación colectiva y se concreta en el marco de las disposiciones legales que garantizan la protección de la salud y el trabajo y que proporcionan estabilidad y seguridad a los trabajadores. Hay aquí un campo a explorar por los interlocutores sociales regionales, organizaciones empresariales, empresarios y sindicatos para desarrollar, en este nivel, la difícil tarea de equilibrio y encuentro entre medidas que lleven a flexibilizar las condiciones laborales a la vez que mantengan la seguridad en el empleo.