

LA FLEXISEGURIDAD COMO PARADIGMA DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO EN EUROPA: REVISIÓN CRÍTICA*

FLEXISECURITY AS A PARADIGM OF EUROPEAN EMPLOYMENT POLICIES: A CRITICAL REVIEW

Antonio Ojeda Avilés**
Miguel Gutiérrez Pérez***

Employment flexibility and employment stability are concepts that, historically, have been found to be opposite to one another within Labor Law. It is in the middle of this context that Flexisecurity is born, being a concept that unifies the two notions with the aim of protecting both sides of the employment relationship: The employer and the employee.

The authors undertake a critical review of the concept of flexisecurity based on the definition established by multinational organisms, especially the Community institutions of the European Union. To do so, they take off from the concept of "flexisecurity" and the different opinions it has raised within the Community level, always taking into account the common flexisecurity principles as they have been developed by the European Commission.

KEY WORDS: *Employment flexibility; employment stability; flexisecurity; labor rights; European Labor Law.*

La flexibilidad y la estabilidad laborales son conceptos que, históricamente, se han encontrado en oposición al interior del Derecho del Trabajo. Es en este contexto de oposición que nace la flexiseguridad, término que logra unir a ambos conceptos en la búsqueda de tutelar los intereses de las dos partes de toda relación laboral: El trabajador y el empleador.

Los autores hacen una revisión crítica del concepto de flexiseguridad a la luz de la delimitación del mismo desarrollada por organismos multinacionales, centrándose en los órganos comunitarios de la Unión Europea. Para ello, parten de la idea de "flexiseguridad" y las distintas opiniones que esta ha suscitado en el ámbito comunitario, teniendo en cuenta los principios comunes de flexiseguridad desarrollados por la Comisión Europea.

PALABRAS CLAVE: *Flexibilidad laboral; estabilidad laboral; flexiseguridad; derechos laborales; Derecho europeo del Trabajo.*

* Este trabajo forma parte de una obra inédita más amplia, auspiciada por la Junta de Andalucía, sobre las buenas prácticas de empleo en la Unión Europea, y que verá la luz en un futuro próximo.

** Abogado. Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Sevilla. Profesor en la Facultad de Derecho y en la Facultad de Ciencias del Trabajo de la Universidad de Sevilla.

*** Abogado. Catedrático en la Universidad de Extremadura, España.

I. LOS CONCEPTOS DE FLEXIBILIDAD Y SEGURIDAD: UN EJERCICIO DE EQUILIBRIO

Como punto de partida, para el análisis de estos dos términos –flexibilidad y seguridad– debe tenerse presente que tanto los gobiernos de los distintos países de la Unión Europea cuanto las propias instituciones comunitarias, los interlocutores sociales –europeos y nacionales–, los empresarios y los trabajadores, y, desde luego, los expertos que se ocupan del complejo universo de las relaciones laborales, han venido a constatar, en el curso de la última década, las tensiones creadas y los conflictos suscitados en torno a la conveniencia de incentivar medidas destinadas al logro de estos dos objetivos distintos¹.

De un lado, asegurar a los empresarios una gestión flexible de la mano de obra a su servicio, o si se prefiere, de otorgarles la posibilidad de una organización del trabajo y, más en general, de un marco regulador del trabajo por cuenta ajena fácilmente adaptable a los cambiantes requerimientos de un mercado cada vez más competitivo y abierto. Del otro, garantizar a los trabajadores la tutela de su derecho al trabajo y en el trabajo, mediante la adopción y puesta en práctica, por parte de los poderes públicos, de todos aquellos dispositivos de muy variada índole –jurídicos, organizativos o financieros– capaces de instituir sistemas de seguridad en el doble y conjugado ámbito de la relación contractual laboral y del mercado.

No obstante, a pesar del antagonismo existente entre ambos extremos –de una parte, las reivindicaciones empresariales dirigidas a lograr una mayor flexibilidad y, de la otra, el fortalecimiento de los mecanismos de seguridad a favor de los trabajadores–, ambos lados se han venido situando en una dimen-

sión conflictiva y excluyente de vencedores y vencidos a lo largo del decurso histórico del Derecho al Trabajo. Lo cierto es que, poco a poco, se ha venido estableciendo la necesidad de una adecuada conexión entre ambos extremos, adoptándose un significado complementario e incluyente entre ellos. Esto es, las relaciones entre flexibilidad y seguridad no vienen ya a entenderse conforme al juego de los principios más tradicionales de oposición o enfrentamiento, sino según una lógica de convergencia de los objetivos finales, que no son otros que garantizar la máxima eficiencia del sistema económico².

De ahí que el principal caballo de batalla se haya centrado en este contexto: En la búsqueda de un equilibrio entre flexibilidad y seguridad. Esto es, el establecimiento de un marco regulador capaz de asegurar, simultáneamente, a los empresarios, unos razonables niveles de flexibilidad, con vistas a facilitar los cambios procedentes de un mercado progresivamente más abierto y competitivo, y a los trabajadores unos niveles igualmente razonables de seguridad en el empleo y en la protección social. La búsqueda de un equilibrio entre flexibilidad y seguridad se convierte, a partir de finales de la década de 1990, en un elemento central del discurso comunitario sobre el empleo³.

El Libro Verde, en el programa de acción social 1998-2000, declara que “persigue el justo equilibrio entre la flexibilidad y la seguridad como aspecto clave de la adaptación al nuevo medio ambiente de trabajo”⁴. Esta idea se ha venido consolidando en el marco comunitario con el paso de los años, estando presente en las directrices para el empleo.

Así se puede apreciar en la decisión del Consejo Europeo del 18 de febrero de 2002, en la cual, con el fin de modernizar la organiza-

¹ En torno a esta idea se pronuncia: VALDÉS, Fernando. “Flexiseguridad y mercado de trabajo”. En: *Relaciones Laborales* 9. 2010. p. 1.

² *Ibid.* p. 2.

³ LAULOM, Sylvaine. “El enfoque comunitario del concepto de flexiseguridad”. En: ESCUDERO, Ricardo José (coordinador). “Aportaciones al debate comunitario sobre flexiseguridad”. Madrid: La Ley. 2007. pp. 33 y ss.

⁴ El Libro Verde, en el programa de acción social 1998-2000, persigue el justo equilibrio entre la flexibilidad y la seguridad como aspecto clave de la adaptación al nuevo ambiente del trabajo. Para afrontar la competencia en una economía mundial es necesario tener empresas y mano de obra muy potentes. Las nuevas tecnologías, las transformaciones rápidas de los mercados y el crecimiento del sector terciario acentúan esta necesidad. Para dar respuesta a este nuevo medio ambiente es necesario encontrar el justo equilibrio entre la flexibilidad y la seguridad. Los empresarios necesitan más flexibilidad. En particular, una mayor polivalencia de las calificaciones entre sus trabajadores y sistemas de trabajo más flexibles; los trabajadores quieren obtener una mayor seguridad en cuanto a su capacidad de inserción profesional, así como respecto a sus perspectivas de empleo.

ción del trabajo, se invita a los interlocutores sociales a negociar y aplicar a todos los niveles convenientes acuerdos destinados a modernizar la organización del trabajo, incluidas fórmulas flexibles de trabajo. Se realizó con el fin de lograr que las empresas sean más productivas, competitivas y capaces de responder a los cambios industriales y de atender al equilibrio necesario entre flexibilidad y seguridad. En el mismo sentido, cabe evocar el informe del Grupo de Alto Nivel, más conocido como informe Wim Kok⁵.

Tal informe, a pesar de no ser un documento oficial, tuvo una notable influencia, puesto que las directrices de empleo para el ciclo 2005-2008 terminaron adoptando, en buena parte, sus premisas. Señala que, para poder dinamizar eficazmente el empleo y la productividad, Europa debe cumplir una serie de condiciones, la primera de las cuales consiste en aumentar la capacidad de adaptación de trabajadores y empresarios, y para el logro de ese objetivo, se declara que el reto para el mercado de trabajo es “encontrar el exacto equilibrio entre flexibilidad y seguridad, tarea esta de responsabilidad de los interlocutores sociales, de manera conjunta y en colaboración con los gobiernos”. Finalmente, ilustra esta idea la recomendación del consejo del 14 de octubre de 2004 sobre la aplicación de las políticas de empleo en los Estados miembros, la cual señala cómo, para la mayoría de los Estados miembros, “es esencial encontrar un nuevo equilibrio entre flexibilidad y seguridad”⁶.

Será, precisamente, el entendimiento de la necesidad de equilibrio entre los conceptos de flexibilidad y seguridad el que explique y dé cuenta del concepto de *flexiseguridad* –o flexiguridad–, el cual vendrá a ser el foco de atención a continuación. Ello debido a que el mismo se va a convertir, sin duda, en elemento condicionante de las distintas medidas emprendidas por los Estados miembros en materia laboral en el actual contexto econó-

mico, tal y como tendremos ocasión de ver a lo largo de esta exposición.

Seguidamente, examinaremos tanto el significado de este concepto cuanto su tratamiento desde el punto de vista comunitario. El objeto es obtener una visión global del mismo y poder analizar las distintas actuaciones emprendidas por los distintos Estados europeos que serán objeto de estudio en este trabajo, bajo el prisma de las tendencias que viene a imponer aquel concepto.

II. EL CONCEPTO DE FLEXISEGURIDAD

El término inglés *flexisecurity* fue acuñado por el sociólogo holandés Adriaansens para proponer una política que integrara la idea de flexibilidad, dominante en las propuestas de reformas laborales de los años ochenta, con la garantía de una mayor seguridad para los trabajadores afectados por la flexibilidad, el aumento de empleos temporales y la reducción de la protección del despido, no como seguridad en el puesto de trabajo sino como seguridad en el empleo, facilitada por un sistema de seguridad social más flexible y por una política de empleo más proactiva. Se buscaba reparar la reducción de la seguridad del puesto de trabajo con el incremento de las oportunidades de empleo y la mejora de la protección social, reduciendo las consecuencias dramáticas de la pérdida de un concreto puesto de trabajo⁷.

Será, sin embargo, el holandés Tom Wilthagen el que ensayará por primera vez una teoría de la flexiseguridad, concibiéndola como una “estrategia política que persigue, de manera sincronizada y deliberada, fortalecer, de un lado, la flexibilidad en el mercado de trabajo, la organización del trabajo y las relaciones laborales y, de otro, la seguridad, tanto en el ámbito del empleo cuanto en el de la protección social, a favor de los trabajadores, señaladamente de los trabajadores pertenecientes a grupos vulnerables dentro y fuera del mercado”⁸.

⁵ COMISIÓN EUROPEA. “Facing the Challenge: The Lisbon strategy for growth and employment”. 2004.

⁶ VALDÉS, Fernando y Jesús LAHERA FORTEZA. “La flexiseguridad laboral en España”. En: Documento de trabajo 157. 2010. pp. 20 y siguientes.

⁷ JASPERS, Teun. “Flexiseguridad, ¿es la respuesta acertada a la modernización del Derecho del Trabajo?: Una perspectiva holandesa”. En: LANDA, Juan Pablo (coordinador). “Estudios sobre la estrategia europea de la flexiseguridad: una aproximación crítica”. Albacete: Bomarzo. 2009. p. 90.

⁸ Aunque esta noción quedaba asentada en una situación ventajosa para empresarios y trabajadores, el propio autor admitiría el carácter estrecho de la noción misma, pues presuponía una sincronización de ventajas para ambas partes. Ver: WILTHAGEN, Ton. “Flexicurity: a new paradigm for Labour Market Policy Reform?”. Berlín: Social Science Research Center Berlin. pp. 102 y siguientes.

Fue finalmente Madsen quien, criticando al anterior, aportó un dato de vital importancia en torno a la flexiseguridad, al destacar que la misma, lejos de haberse alcanzado a través de una estrategia política sincronizada y deliberada, se había implantado a través de un proceso gradual de luchas y compromisos políticos en los cuales ha existido un factor determinante de dependencia de las propias vicisitudes experimentadas por cada país⁹. Esto puede apreciarse en los dos sistemas de relaciones laborales calificados como virtuosos desde la perspectiva de la flexiseguridad, como son el holandés y el danés, donde, tal y como veremos posteriormente, las diferencias entre ambos son claras y evidentes. Esta postura será recogida por la propia Unión Europea, que condiciona la implementación de la flexiseguridad a las circunstancias particulares de los distintos Estados miembros.

En este contexto, se han venido a establecer por la doctrina, tanto respecto a la variable de flexibilidad como a la de seguridad, distintos tipos o modalidades en torno a las mismas¹⁰. Por un lado, deben tenerse en cuenta dos grandes tipos o modalidades de flexibilidad: La externa y la interna¹¹. La flexibilidad externa alude a la capacidad de la empresa para realizar contrataciones y despidos, así como para organizar su proceso productivo acudiendo a los servicios de otras empresas; por lo general, empresas de trabajo temporal. Igualmente,

forma parte de la flexibilidad externa la descentralización del proceso productivo mediante el recurso a las contratas y subcontratas o, en su caso, a los trabajadores autónomos.

La flexibilidad interna alude a la capacidad empresarial de modificar las condiciones de empleo y la organización del trabajo dentro de su propia empresa. Por tanto, esta modalidad está vinculada a los elementos que definen tanto las condiciones de los trabajadores cuanto los poderes del empresario con vistas a su modificación. Concretamente, influyen en la flexibilidad interna instituciones como la movilidad funcional, el encuadramiento profesional, la movilidad geográfica, el sistema de modificación de las diferentes condiciones de trabajo o los sistemas de trabajo y rendimiento.

Inciden en la flexibilidad interna los niveles de calificación profesional de los trabajadores y su empleabilidad, puesto que las capacidades efectivas de los trabajadores determinan una mayor o menor adaptación de su trabajo a los cambios técnicos, económicos y productivos. Finalmente, forman parte de las instituciones de flexibilidad interna los regímenes relativos a la estructura salarial, y a la fijación de la cuantía de los salarios y los complementos salariales.

En cuanto a la noción de seguridad, debemos diferenciar cuatro grandes modalidades¹²:

Años más tarde, este autor procedió a revisar su concepto, situándolo ahora en la teoría de los mercados transicionales, que se ocupa de las transiciones entre el mercado de trabajo y los variados sistemas sociales (educación, formación, desempleo, sistema de pensiones o cargas familiares). En esta noción, flexibilidad representa, de una parte, un grado de trabajo; empleo; ingresos y una combinación con seguridad que facilite las carreras y los currículos de los trabajadores con una relativamente débil posición; y les permita permanecer y participar en el mercado de trabajo con una alta calidad e inclusión social. De la otra, representa un grado de flexibilidad numérica (externa e interna), funcional y salarial, que facilite a los mercados de trabajo (y a las empresas individuales) un ajuste adecuado y tempestivo en relación con el cambio de condiciones a fin de reforzar la competitividad y la productividad. Ver: WILTHAGEN, Ton y Frank TROSS. "The concept of flexicurity: A new approach to regulating employment and labour markets". En: *European Review of Labour and Research* 10. 2004. p. 170.

⁹ BREDGAARD, Thomas, Flemming LARSEN y Per KONGSHØJ MADSEN. "The flexible Danish labour market - a review". Aalborg: Center for Labour Market Research. 2005. p. 22.

¹⁰ Podemos encontrar esta clasificación en: MADSEN, Kaj. "Flexiseguridad: ¿un nuevo programa para la reforma del mercado laboral en Europa?". En: *Boletín Económico de ICE* 2950. 2008. pp. 17 y siguientes. También ver: JASPERS, Teun. Op. cit. pp. 94 y siguientes.

¹¹ Acerca de esa doble dimensión de la flexibilidad: VALDÉS, Fernando. Op. cit. pp. 8 y ss. Esta viene a ser la clasificación más manejada por la doctrina. Ver, entre otros textos: MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES DE ESPAÑA. "Más y mejor empleo en un nuevo escenario socioeconómico: por una flexibilidad y seguridad laborales efectivas". En: "Informe de la Comisión de Expertos para el diálogo social". pp. 16 y siguientes. No obstante, podemos encontrar otras clasificaciones que hacen referencia a dos categorías: La flexibilidad numérica y La flexibilidad funcional, diferenciándose en cada una de ellas la externa y la interna. En este sentido, ver: WILTHAGEN, Ton y Frank TROSS. "The concept of flexicurity: A new Approach to Regulating Employment and Labour Markets". En: *Transfer - European Review of Labour and Research* 10. pp. 166 y siguientes. Igualmente: JASPERS, Teun. Op. cit. p. 94.

¹² VALDÉS, Fernando y Jesús LAHERA FORTEZA. Op. cit. p. 18; JASPERS, Teun. Op. cit. Loc. cit. Ver también: MADSEN, Kaj. Op. cit. Loc. cit.

- La **seguridad en el puesto de trabajo** (*job security*), entendida como la certeza de permanencia en un concreto empleo con un concreto empresario.
- La **seguridad en el empleo** o empleabilidad (*employment security*), configurada como la certidumbre de mantenerse activo en el mercado de trabajo, aunque sea con distinto empresario o en diferentes puestos de trabajo.
- La **seguridad de ingresos mínimos** (*income security*), que equivale a la protección de rentas en caso de cese en el trabajo por cualquier causa: Despido, invalidez, jubilación o cualquier otra causa extintiva de la relación laboral.
- El *combination security*, o **seguridad derivada de las oportunidades** que se ofrecen a los trabajadores de compatibilizar un trabajo retribuido con responsabilidades familiares (cuidado de hijos o personas dependientes) o personales (por ejemplo, asistencia a períodos de formación).

Un análisis de este esquema puede aportar importantes conclusiones, como, por ejemplo, la determinación de las recíprocas influencias entre las medidas de flexibilidad y de seguridad. En tal sentido, algunas manifestaciones de flexibilidad externa (facilitación de contratos temporales o del despido) reducen la seguridad del puesto de trabajo. De otro lado, la seguridad de ingresos estará mejor preservada adoptando medidas en el ámbito de la flexibilidad interna y no en el de la flexibilidad externa.

Si bien las matrices elaboradas por la doctrina con la finalidad de establecer cuándo y hasta qué límites una forma de flexibilidad puede contribuir a la seguridad o, a la inversa, cuándo no ofrecen criterios para discernir cuál de estas medidas puede valorarse como una vía de flexiseguridad decente, esta cuestión, como se ha razonado con acierto, es, en esencia, el

resultado de un debate político entre el gobierno, y los actores económicos y sociales¹³. Por tanto, a la vista del análisis del significado de la flexiseguridad, aun cuando sea de modo somero, podemos poner de manifiesto las enormes ambigüedades que viene a ofrecer este concepto, planteándose por ello enormes dificultades a la hora de discernir el mismo.

Como rasgo general, puede entenderse que el concepto de “flexiseguridad” sí acepta diversos grados de flexibilidad, pero no de forma incondicionada. Más bien, la hace acompañar de medidas compensatorias o reparadoras y de elementos de seguridad y protección. No lo hace con límites o prohibiciones cerradas sino con condiciones abiertas que permitan y que regulen, por ejemplo, las empresas de trabajo temporal, el trabajo a tiempo parcial u otras formas de trabajo atípicos; quizás, los mecanismos de reducción de personal, acompañadas de mecanismos de protección social y de activación del empleo¹⁴. Sin embargo, deben tenerse en cuenta a este respecto dos consideraciones que estimamos importantes: Por un lado, aquella vendrá marcada por las circunstancias concretas existentes en cada país y, por el otro, la misma será el resultado de un debate político entre el gobierno y los actores económicos y sociales.

III. EL MARCO COMUNITARIO DE LA FLEXISEGURIDAD

En el ámbito europeo, la entrada del término “flexiseguridad” tuvo lugar en marzo de 2006. Ello sucedió cuando el Consejo Europeo, por una parte, invitó a los Estados miembros a adoptar un planteamiento integrado de flexiseguridad adecuado a los entornos institucionales específicos –teniendo en cuenta la segmentación de los mercados de trabajo– y, por la otra, anunció la intención de la Comisión Europea –en conjunto con los Estados miembros– de elaborar un conjunto de principios comunes sobre la flexiseguridad. A partir de entonces, este concepto ocupa un papel central en el discurso comunitario¹⁵.

¹³ VALDÉS, Fernando y Jesús LAHERA FORTEZA. Op. cit. Loc. cit. Ver también: JASPERS, Teun. Op. cit. Loc. cit.

¹⁴ RODRÍGUEZ PIÑERO Y BRAVO FERRER, Miguel. “Flexiseguridad: El debate europeo en curso”. En: ESCUDERO, Ricardo y María Teresa ALAMEDA (coordinadores). “Aportaciones al debate comunitario sobre flexiseguridad”. Madrid: La Ley. 2007. pp. 9 y siguientes.

¹⁵ Los Consejos de Empleo y Asuntos Sociales de marzo y junio de 2006 mencionan el tema de la flexiseguridad y el de febrero de 2007 recomienda a los Estados miembros reforzar este planteamiento. En el informe “El empleo en Europa” se dedica un capítulo a esta materia. En el informe conjunto sobre el empleo 2005/2006 y el de 2006/2007 se recomienda a los Estados miembros a avanzar por la senda de la flexiseguridad. El

La flexiseguridad se va a convertir en el concepto clave de la política de empleo europea, entendida más como estrategia política que como concepto normativo¹⁶. En tal sentido, la Comisión Europea no dudará en calificar este concepto como “uno de los métodos más prometedores para modernizar los mercados europeos de trabajo”. Su objetivo consiste en proteger, en lugar de los puestos de trabajo, al trabajador, ayudándole a “hacer frente a cambios rápidos para así tener seguridad de empleo”, afirmando que las prácticas de flexiseguridad ya han demostrado un funcionamiento virtuoso en algunos Estados miembros¹⁷.

Asimismo, de manera un tanto exagerada, el Consejo de Empleo y Asuntos Sociales de febrero de 2007 vendrá a afirmar que la flexiseguridad también contribuirá a “solucionar el problema de la precariedad, a reducir la segmentación del mercado de trabajo y a luchar contra el trabajo no declarado”. En esta misma línea, queremos destacar el Libro Verde de la Comisión Europea de noviembre de 2006, el cual trata sobre la modernización del Derecho al Trabajo y en el cual se presenta a la flexiseguridad como el enfoque apropiado para afrontar los desafíos del siglo XXI. La misma deberá contribuir y contribuirá a que el mercado de trabajo sea más justo, reactivo e inclusivo, así como a que Europa sea más competitiva.

No obstante, a pesar de los ríos de tinta a los que ha dado origen este documento¹⁸, no es este el de mayor interés en relación a la noción de “flexiseguridad”. Si bien tampoco es cuestión, ahora, de entrar a analizar el contenido de las numerosas declaraciones que en torno a aquella noción se han publicado, conviene

hacer referencia a algunas de ellas. Queremos hacer referencia a alguno de los aspectos más destacados de la comunicación de la Comisión Europea de 26 junio de 2007 (“Hacia los principios comunes de la flexiseguridad: Más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad”), ya que recoge la idea de la comisión sobre la flexiseguridad¹⁹.

La comisión define a la flexiseguridad como una estrategia integrada para potenciar la flexibilidad y la seguridad en el mercado laboral. Asimismo, viene a definir estos dos términos que conforman la noción de flexiseguridad. Entiende por flexibilidad “los avances logrados en el curso de la propia vida: Del colegio al trabajo, de un empleo al otro, del desempleo o la inactividad al trabajo y del trabajo a la jubilación, sin que deba limitarse a la libertad de las empresas de contratar y despedir, comprendiendo también la progresión de los trabajadores hacia mejores empleos, la movilidad ascendente y el desarrollo óptimo del talento”. De otro lado, con la seguridad se alude no sólo a la conservación del puesto sino, además, a la empleabilidad, a la existencia de prestaciones de desempleo adecuadas y a las oportunidades de formación²⁰.

A raíz de ello, 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:

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

comité del empleo y el comité de la protección social presentaron también su contribución conjunta sobre la flexiseguridad (Doc. 9633/06). LAULON, Sylvaine. Op. cit. p. 42.; o VALDÉS, Fernando y Jesús LAHERA FORTEZA. Op. cit. pp. 26 y siguientes.

No obstante, otras instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional, la OCDE (“Boosting Jobs and incomes, Policy Lessons from reassessing the OECD Jobs Strategy”. 2006) e incluso la OIT (“Cambios en el mundo del trabajo: Informe del Director General”. Séptima Reunión Regional Europea. Conclusiones oficiales¹⁸. 2005) han recogido en sus propuestas planteamientos de flexiseguridad.

¹⁶ RODRÍGUEZ PIÑERO Y BRAVO FERRER, Miguel. Op. cit. p. 18.

¹⁷ COMISIÓN EUROPEA. “Ejecución de la estrategia de Lisboa renovada para el crecimiento y el empleo. Un año de resultado”. 2006.

¹⁸ BAYLOS GRAU, Antonio. y Joaquín PÉREZ DEL REY. “Sobre el libro verde: Modernizar el derecho laboral para afrontar los retos del Siglo XXI”. En: Cuadernos de la Fundación Sindical de Estudios 5. 2006. También: GARCÍA MURCIA, Joaquín. “El Libro Verde europeo sobre flexiseguridad”. En: Revista Internacional del Trabajo 126. 2007. Ver además: RAMÍREZ MARTÍNEZ, Juan. “Libro Verde, flexiseguridad y protección de los trabajadores en situaciones transnacionales”. En: Teoría y Derecho 4. 2008.

¹⁹ Sobre la relevancia de este documento, ver: VALDÉS, Fernando y LAHERA FORTEZA, Jesús. Op. cit. pp. 32 y ss.

²⁰ COMISIÓN EUROPEA. “Hacia los principios comunes de la flexiseguridad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad”. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de Regiones. 2007. p. 5.

lectivos y una organización del trabajo modernos. El presupuesto del que se parte es el efecto perjudicial para el empleo que tiene una legislación laboral protectora, aun reconociendo sus efectos positivos en relación con la formación y la productividad de los trabajadores.

Se entiende que una legislación estricta de protección del empleo contra los despidos por razones económicas reduce el número de despidos. Empero, también reduce las posibilidades de reinserción en el mercado laboral tras períodos de desempleo, ya que los empresarios, al decidir la conveniencia de contratar o no nuevos trabajadores, tienen en cuenta la probabilidad de incurrir en el futuro en altos costes por despido. Esto es particularmente pertinente en el caso de las pequeñas empresas. Además, puede repercutir en perjuicio de aquellos grupos que encuentran mayores obstáculos para acceder al mercado laboral, como los jóvenes, las mujeres, los trabajadores de más edad y los desempleados de larga duración. El resultado es la segmentación del mercado laboral que la flexiseguridad trataría de resolver.

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

Se pone de relieve la importancia cada vez mayor de este factor, tanto para la competitividad de las empresas como para la empleabilidad de los trabajadores. Empero, al mismo tiempo se destaca la falta de inversión en formación respecto de los trabajadores poco calificados, los trabajadores con contratos temporales, los autónomos y los de más edad. Uno de los factores que puede disuadir a las empresas de invertir en el desarrollo de las capacidades es el temor a que, una vez formados, sus empleados puedan ser contratados por otras empresas. De ahí que una de las medidas propuestas sea el reparto de

los costes mediante la asignación de fondos a escala sectorial. Son necesarias estrategias globales de aprendizaje permanente que sean inclusivas, para lo cual se necesita contar con la participación activa de gobiernos, interlocutores sociales, empresas y trabajadores.

- **Políticas activas y eficaces referidas al mercado laboral**, que ayuden a las personas a afrontar cambios rápidos, reduzcan los periodos de desempleo y faciliten las transiciones a nuevos puestos de trabajo.
- **Sistemas de seguridad social modernos**, los cuales 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 hijos²¹.

No obstante, en esta comunicación de la comisión se añade un quinto elemento que, desde su punto de vista, resulta crucial para hacer de la política de flexiseguridad un éxito. Se trata de la necesaria implicación de los interlocutores sociales puesto que, para hacer funcionar aquella política, debe existir un sistema de diálogo social o, en todo caso, dicho sistema tiene que ser creado y desarrollado hasta que funcione adecuadamente²². En todo caso, aun cuando la comunicación de la comisión reconoce que las políticas y las medidas de flexiseguridad reflejan situaciones nacionales muy diferentes, también declara que todos los Estados miembros han de afrontar el mismo reto de modernización y adaptación. De ahí la conveniencia de definir unos principios comunes de la flexiseguridad, los cuales podrían constituir una referencia útil para lograr mercados de trabajo más abiertos y con mayor capacidad de respuesta, así como lugares de trabajo más productivos.

Ocho son, en concreto, los principios comunes enunciados por la citada comunicación²³:

²¹ *Ibidem*.

²² JASPERS, Teun. Op. cit. p. 95. Afirma dicha comunicación que “la implicación activa de los interlocutores sociales es fundamental para garantizar que la flexiseguridad redunde en beneficio de todos”.

²³ COMISIÓN EUROPEA. Op. cit. pp. 9-11.

- La flexiseguridad entraña **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.
 - La flexiseguridad se sustenta en el **equilibrio entre los derechos y las responsabilidades** de los empleadores, los trabajadores, los solicitantes de empleo y las autoridades públicas.
 - La flexiseguridad debería **adaptarse a la circunstancias, los mercados de trabajo y las relaciones laborales específicas de los Estados miembros**. La flexiseguridad no gira en torno a un único modelo de mercado laboral ni a una única estrategia de actuación.
 - La flexiseguridad 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 estas 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 modalidades contractuales estables.
 - Debe promoverse la **flexiseguridad 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 flexiseguridad. La protección social debe apoyar la movilidad y no inhibirla.
 - La flexiseguridad 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.
 - La flexiseguridad **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.
 - Las políticas de flexiseguridad 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 pequeñas y medianas empresas. Las políticas de flexiseguridad eficaces pueden contribuir, al mismo tiempo, a este objetivo global.
- Finalmente, el documento de la comisión excluye la existencia de un modelo único de flexiseguridad válido para todos los Estados miembros. En cambio, 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.
- El primer itinerario busca abordar la segmentación contractual. Este itinerario tipo es inte-

resante 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.

El segundo itinerario busca desarrollar la flexi-seguridad 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 particular al establecer sistemas que garantizan transiciones seguras y fructíferas entre empleos en caso de reestructuraciones de empresas y despidos.

El tercer itinerario debe 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 calificadas acceder al empleo y desarrollar sus capacidades con el fin de lograr una posición sostenible en el mercado laboral.

El cuarto y último itinerario busca 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.

Tal y como se puede apreciar, pasa por ser este el documento de más relevancia de los elaborados en el marco comunitario en relación a la flexi-seguridad. Puede resaltarse en torno al mismo la amplia visión que se maneja del concepto de flexi-seguridad y, también, que la misma, de acuerdo con el contenido del principio tercero de la comunicación, debe adaptarse a las circunstancias específicas de cada uno de los Estados miembros, que son los encargados de elaborar sus propias medidas y de evaluar sus resultados²⁴. Ello vendrá a justificar el análisis individualizado y concreto de cada uno de los Estados miembros seleccionados en este estudio al objeto de examinar y valorar las medidas puestas en marcha por cada uno de ellos bajo el prisma de la flexi-seguridad.

Sin embargo, hemos de decir que la adopción por parte de la Unión Europea de los principios comunes de la flexi-seguridad no deja cerrado este tema en el marco comunitario. En la comunicación de la comisión al Consejo Europeo, denominada "Directrices integradas para el crecimiento y el empleo (2008-2010)"²⁵, en la Parte segunda, Anexo 2: "Mejorar la adaptabilidad de los trabajadores y las empresas", se afirma que "Europa necesita mejorar su capacidad de anticiparse al cambio económico y social, activarlo y absorberlo. Ello requiere costes de mano de obra que favorezcan el empleo, formas modernas de organización de trabajo y mercados laborales que funcionen adecuadamente y aporten más flexibilidad, combinada con la seguridad de empleo para cubrir las necesidades de las empresas y de los trabajadores. Ello deberá contribuir, también, a impedir

²⁴ En esta línea, el Comité de las Regiones ha venido a afirmar en este debate acerca de la flexi-seguridad que "no deber ser un modelo único que pueda aplicarse del mismo modo en todos los Estados miembros, sino que debe ser un concepto que se vaya definiendo, dado que tiene amplias consecuencias en algunos Estados miembros y poco impacto en otros, por lo que su aplicación en los Estados miembros debe evaluarse a partir de las circunstancias nacionales, teniendo presente las condiciones políticas, legislativas, institucionales y laborales".

²⁵ COMISIÓN EUROPEA. "Directrices integradas para el crecimiento y el empleo (2008-2010)". Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo. 2007.

la segmentación de los mercados laborales y a reducir el trabajo no declarado. Para resolver con éxito estos desafíos, es necesario un planteamiento integrado de flexiseguridad que incluya disposiciones contractuales, formación permanente, una política activa de mercado laboral y sistemas de seguridad social”.

Asimismo, continúa afirmando, en este mismo apartado, que los Estados miembros deberán seguir su propio camino, basado en los principios comunes adoptados por el Consejo. La flexiseguridad implica cinco componentes claves que deben tenerse en cuenta:

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;
2. Convenios colectivos y organización del trabajo;
3. Estrategias globales de aprendizaje permanente a fin de garantizar la adaptabilidad y empleabilidad continua de los trabajadores, en particular de los más vulnerables;
4. Políticas activas y eficaces del mercado laboral que ayuden a las personas a afrontar cambios rápidos, reduzcan los períodos de desempleo y faciliten las transiciones a nuevos puestos de trabajo; y
5. Sistemas modernos de seguridad social que suministren garantías de ingresos adecuadas, fomenten el empleo y faciliten la movilidad del mercado laboral (lo que incluye la cobertura global de las disposiciones de protección social, subsidios de desempleo y pensiones y aten-

ción sanitaria que ayuden a las personas a combinar el trabajo con las responsabilidades privadas y familiares, como la atención a la infancia). La movilidad geográfica resulta también necesaria para tener mayor acceso a las oportunidades de empleo, incluso a escala de toda la Unión Europea.

Por otra parte, el 2 de julio de 2008, se presenta la comunicación de la Comisión sobre “Agenda Social Renovada. Oportunidades, acceso y solidaridad en la Europa del Siglo XXI”²⁶, en la cual, dentro de las prioridades de la Agenda Social Renovada, en el ámbito laboral, se reitera el objetivo de la Unión Europea de estimular el crecimiento y el empleo, de forma que esta debe asumir el papel fundamental de “ayudar a los Estados miembros a modernizar sus mercados de trabajo y prever los cambios y las reestructuraciones”. Ello debe realizarse sobre la base de los ya asumidos principios e itinerarios comunes de flexiseguridad “basados en unas disposiciones contractuales flexibles y seguras, el aprendizaje permanente, unas políticas activas en materia de mercado de trabajo y unos sistemas modernos de seguridad social que faciliten la transición al mercado laboral y hagan que trabajar sea rentable”. Con estos objetivos, la comisión reitera su compromiso de trabajar con los Estados miembros y los interlocutores sociales para aplicar la flexiseguridad a nivel nacional. No obstante, los compromisos planteados en esta comunicación se caracterizan, en la mayor parte de los casos, por su carácter abierto y poco concreto²⁷.

En otro orden de cosas, en un Informe del Parlamento Europeo sobre la propuesta de Decisión del Consejo relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros, se pone ya de manifiesto el cambio drástico en el panorama económico producido en la segunda mitad de 2009 y el comienzo de 2010²⁸. La evaluación se llevó a cabo “en un

²⁶ Los presupuestos de los que se parte en la comunicación se refieren al impacto que están teniendo en los últimos años los avances tecnológicos, la globalización y el envejecimiento demográfico, cambios cuyo ritmo se ha acelerado en los últimos años. Junto a ello, se constata, también, que siguen existiendo demasiadas personas inactivas o desempleadas y demasiados jóvenes que abandonan prematuramente el sistema educativo; y cada vez mayor dependencia de la tercera edad, de forma que se va incrementando el riesgo de exclusión social. Para hacer frente a estas realidades cambiantes, se propone esta Agenda Social Renovada, que deba tener carácter transversal y multidimensional, y que se articula en torno a “las oportunidades, el acceso y la solidaridad”. Un comentario en torno a la misma se puede encontrar en: MORENO VIDA, María. “El debate sobre la flexiseguridad en Europa”. Primera Ponencia Temática al XX Congreso Nacional de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Logroño. 2009. pp. 35 y siguientes.

²⁷ *Ibid.* p. 36.

²⁸ Informe COM (2008) 0869- C6-0050/2009- 2008/0252 (CNS).

momento de extrema incertidumbre, cuando las turbulencias financieras y económicas empezaban a repercutir de forma negativa en la economía real”.

Las previsiones de la situación económica en Europa apuntaban, como se señala en el informe, a un rápido y mayor deterioro, con un proceso de profunda desaceleración económica y con un profundo impacto en las evoluciones del mercado laboral, de tal forma que aumentan los riesgos para el empleo y la cohesión social. En este contexto, las instituciones comunitarias defienden la tesis de que se requiere la puesta en práctica, con arreglo a los principios comunes enunciados, de políticas efectivas de flexiseguridad adaptadas a la actual situación de recesión económica²⁹.

Por último, por lo que se refiere al marco comunitario de la flexiseguridad, se hace necesario acudir a la Estrategia Europea para el Empleo 2020, denominada “Una Estrategia para un crecimiento inteligente, integrador y sostenible”, donde se vuelve a reiterar que será clave ejecutar los principios de flexiseguridad. Se afirma que “a escala de la Unión Europea, la Comisión trabajará con el fin de definir y ejecutar junto con los interlocutores sociales europeos la segunda fase de la agenda de flexiseguridad para concretar las mejores formas de gestionar las transiciones económicas, de luchar contra el paro y de incrementar las tasas de actividad. Igualmente, se afirma que, en sus respectivos niveles, los Estados miembros necesitarán ejecutar planes nacionales de flexiseguridad, según lo acordado por el Consejo Europeo, con el objeto de reducir la

segmentación del mercado laboral y facilitar las transiciones, así como facilitar la conciliación entre vida laboral y familiar”³⁰.

Resumiendo la experiencia europea en materia de flexiseguridad, cabe decir que, a una década de su difusión como fórmula mágica desde y a partir de los esfuerzos de la Comisión Europea, los resultados no han confirmado el aura casi milagrosa con la que se presentaba el experimento danés. Más aún, en ese país, el generoso equilibrio con el que los poderes del empresario en la empresa se compensaban con una extensa cobertura de desempleo ha quedado drásticamente recortado en el segundo aspecto. Por ello que, en definitivas cuentas, el modelo danés es hoy un modelo de flexibilidad a secas. Podremos hacer referencia a la profunda crisis que han sufrido la mayor parte de los países europeos desde 2008 a 2014 y observar que aquellos itinerarios y recomendaciones con los que la comisión se esforzaba por difundir el experimento han caído en el olvido.

Sin embargo, la idea de la flexiseguridad permanece en su esencia como un rasgo más del modelo social europeo, en el sentido de la búsqueda de constituir una apuesta por lograr soluciones equilibradas para el capital y el trabajo. Se quieren soluciones dialogadas y compensadas en las cuales se intente llegar a un resultado donde ambas partes –o ambos contendientes, en la teoría de los juegos– ganen, en lugar de una solución unilateral, en donde la parte empresarial quede liberada de otro haz de garantías laborales, en ese camino no social, sino societario, del neoliberalismo.

²⁹ Ver la Propuesta de la Comisión Europea al Consejo de la Recomendación sobre “Implementation of the Lisbon Strategy Structural Reforms in the context of the European Economy Recovery Plan”. 2009. VALDÉS, Fernando y Jesús LAHERA FORTEZA. Op. cit. p. 34.

³⁰ Ver: MALO OCAÑA, Miguel Ángel. “Empleo, flexibilidad y precariedad: los desafíos de la Estrategia Europea 2020”. En: Documentación social 157. 2010. pp. 117 y siguientes.