

MODERNIDAD, FLEXIGURIDAD Y REFORMA LABORAL: ¿SE PONE EN RIESGO EL ESTADO SOCIAL?

Dulce María Cairós Barreto*
Universidad de La Laguna

RESUMEN

En los últimos años se ha dejado sentir a nivel político y jurídico la necesidad de proceder a una revisión de los modelos de legislación laboral vigentes en Europa, de modo que ésta se convierta en una herramienta útil en la creación de empleo y en la lucha contra el desempleo. Con el telón de fondo de la crisis económica esta necesidad se ha agudizado, como si fuera la legislación laboral la responsable de la crisis económica y financiera que asola al sistema capitalista de producción y la liberalización o flexibilización de la norma laboral pudiera crear empleo y un sistema económico válido, eficaz y competitivo. En este trabajo se reflexiona sobre lo que se demanda de la norma laboral y por qué y las propuestas de reforma más recientes.

PALABRAS CLAVE: flexiguridad, reforma laboral, estado social.

ABSTRACT

«Modernity, flexicurity and labour reform: is welfare state in danger?». In the last few years we have heard about the need of reforming the legal models of labour law in order to create employment and fight against unemployment. Under the financial crisis this need has become more acute; as if labour law were the responsible of the economic crisis and the flexibility of the regulations could create employment and a new, competitive and efficient economic system. This piece of work contains a reflexion about what society and employers are demanding of labour law and why and the most recent proposals of revision.

KEY WORDS: flexicurity, labour reform, welfare state.

1. EL RENOVADO DEBATE EN TORNO A LA FLEXIGURIDAD Y LA RAZÓN DE SER DEL DERECHO DEL TRABAJO

El debate político-jurídico que más importancia ha adquirido en los foros académicos en los últimos años es el impulsado por la generalización de una nueva expresión con reminiscencias claras en los debates sobre la flexibilidad de los años 70-80. Bajo esta expresión pretende cobijarse un conjunto de medidas de reforma de la legislación laboral que, en origen, englobaban un elenco de principios infor-





madores y buenas intenciones y que desde el nivel europeo se tiene la intención de implantar en las regulaciones de los mercados de trabajo nacionales como receta mágica para consolidar el Estado social (favorecer o garantizar la posición jurídica del trabajo asalariado y la consecución de unos niveles de seguridad laboral que reviertan en unas notables condiciones de vida) al mismo tiempo que agilizar la economía, favorecer la productividad y la competitividad de las empresas y contribuir a superar la crisis económica y financiera por la que atraviesan las sociedades postindustriales.

Esta expresión es la archiconocida y divulgada *flexicurity*, en su primera versión en inglés. En español existen dos versiones, la traducción directa del inglés, *flexiguridad*, que no ha hecho fortuna más que en los amantes del lenguaje, y la adaptación políticamente correcta, *flexiseguridad*, en un intento de desplazar la balanza hacia el mantenimiento o garantía de los derechos de los trabajadores, en detrimento de la ya vieja conocida flexibilidad de la regulación jurídica del trabajo asalariado.

La idea de que es necesario lograr un adecuado equilibrio entre la flexibilidad y la seguridad en los mercados de trabajo estuvo siempre presente en la Estrategia Europea de Empleo: en la cumbre de Luxemburgo de 1997 se aprobaron las primeras 19 directrices de empleo, correspondientes a 1998, basadas en cuatro pilares o ideas básicas de actuación prioritaria. El tercero de estos pilares básicos se formulaba como el fomento de la capacidad de adaptación de los trabajadores y de las empresas, señalando que debían crearse nuevos métodos de trabajo más flexibles, que conciliaran la seguridad y la flexibilidad laborales. Se iniciaba así un camino en el que se iban relacionando los términos flexibilidad y seguridad, no en sentido antagónico o contradictorio, sino considerando que podían ser compatibles, las «dos caras de una misma moneda y precondiciones mutuas de una y otra»¹.

En 2003 vio la luz el informe *Jobs, Jobs, Jobs. Creating more employment in Europe*. En marzo de 2004 el Consejo Europeo invitó a la Comisión a formar un grupo de Alto Nivel, presidido por Wim Kok, a fin de realizar un informe cuyo objetivo era proponer una serie de medidas a modo de estrategia que permitieran a las economías europeas lograr los objetivos de la Estrategia de Lisboa. Ese informe fue presentado a la Comisión el 3 de noviembre de 2004². Contenía hasta cinco campos de actuación que contribuyeran a eliminar los obstáculos y favorecieran la consecución de los objetivos de la Estrategia de Lisboa. El bloque número 4 llevaba por título *Configurar un mercado de trabajo integrador en aras de una mayor cohesión*

* Profesora Titular de Universidad de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de La Laguna

¹ RODRÍGUEZ PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.: «Flexiseguridad: el debate europeo en curso», en ESCUDERO RODRÍGUEZ, R. (coord.) *Aportaciones al debate comunitario sobre «Flexiseguridad»*, La Ley, Madrid, 2007, pp.

² Informe Kok, «Hacer frente al desafío: la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo». Se puede consultar en la dirección <http://www.la-moncloa.es/NR/rdonlyres/1D896EAE-B43B-494F-956B-352C2EF6C842/74752/InformeKOKNov2004.pdf>.

social, y dentro del mismo se anunciaba «que el reto para el mercado de trabajo es hallar el equilibrio adecuado entre flexibilidad y seguridad». Para el grupo de Alto Nivel, «flexibilidad es sinónimo de agilidad, adaptabilidad y empleabilidad, las cuales reposan en la capacidad constante de los trabajadores de adquirir nuevas competencias y actualizar las que ya poseen, así como en una combinación de políticas activas del mercado de trabajo, formación y apoyo social que facilite al máximo posible el paso de un empleo a otro». Dentro de esta premisa se señalaba que la clave para maximizar la generación de empleo y fomentar la creación de nuevos negocios debe ser el aumento de la adaptabilidad de trabajadores y empresas.

La búsqueda de ese equilibrio entre flexibilidad y seguridad, a juicio del informe Kok, es una responsabilidad que comparten trabajadores, empresarios, interlocutores sociales y gobiernos, y pasa por garantizar a las personas la permanencia en activo, con su cualificación actualizada y por crear estructuras que les permitan combinar de manera óptima sus responsabilidades profesionales con las extralaborales. Se trata de «fomentar nuevas modalidades de seguridad que, lejos del modelo restrictivo basado en el mantenimiento del puesto de trabajo durante toda la vida, asuma un nuevo paradigma cuyo objetivo es desarrollar la capacidad de los trabajadores para permanecer y avanzar en el mercado laboral». Las propias instituciones comunitarias reconocían que una mayor flexibilidad no es contradictoria con un nivel elevado de protección a la salud y seguridad, siempre que existan normas mínimas y de salvaguardia, así como controles adecuados³.

En el Libro Verde de la Comisión europea titulado *Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI*⁴, de noviembre de 2006, cuyo objetivo manifestado consistía en plantear un debate público en la Unión sobre cómo 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 objetivos de la Comunidad de pleno empleo, productividad laboral y cohesión social, se mencionaba nuevamente la obligación de afrontar en la regulación del Derecho del Trabajo el reto de conciliar una mayor flexibilidad con la necesidad de maximizar la seguridad para todos. A partir de este momento, se instaló tanto en los debates doctrinales como sociales una de las expresiones más gráficas y tópicas de los últimos años —el debate en torno a la *flexiguridad*—, perfilándose ya como una de las grandes cuestiones del Derecho del Trabajo de los últimos 20 años.

La Unión Europea no se ha limitado a crear y divulgar una expresión con este contenido semántico contradictorio y peligroso, sino que ha intentado dotarla de significado práctico, incluso ha buscado ejemplos en las regulaciones de los Estados miembros que llevan a la práctica el tan perseguido equilibrio entre el capital y el trabajo, entre los intereses de empresarios y trabajadores.

La 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

³ Vid. el informe Cercas, p. 18.

⁴ COM (2006) 708 final, Bruselas, 22 de noviembre de 2006.

de 2007, se denominaba «Hacia los principios comunes de la flexiguridad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad»⁵. En este documento se intentaba definir el concepto como una respuesta a la necesidad de cambiar la regulación de los mercados de trabajo con el fin de mejorar la situación del trabajo humano de cualquier tipo que éste fuera: ante esta necesidad de cambio, se desarrolló el concepto de «flexiguridad», generalmente definido como una estrategia integrada destinada a mejorar simultáneamente la *flexibilidad* y la *seguridad* en el mercado laboral. En otras palabras, la flexiguridad es un enfoque global del mercado laboral que combina la flexibilidad de las modalidades contractuales, la seguridad en el empleo (la garantía de permanecer en el puesto de trabajo o de encontrar otro rápidamente) y una gestión adaptada de los períodos de transición.

Más concretamente, la *flexibilidad* consiste en:

- permitir a todo el mundo adaptarse a las transiciones de la vida (del sistema educativo al ámbito laboral, de un empleo a otro, del desempleo o la inactividad al mercado laboral, del ámbito laboral a la jubilación);
- organizar el trabajo en función de las necesidades en términos de producción y capacidades;
- facilitar la conciliación entre vida profesional y vida privada.

Más allá de la garantía de conservar el empleo, la *seguridad* consiste en:

- dar a cada uno las capacidades que le permitan evolucionar en su vida profesional y encontrar un nuevo empleo;
- prever indemnizaciones de desempleo adaptadas, con el fin de facilitar los períodos de transición;
- aumentar las posibilidades de formación para todos los trabajadores, haciendo especial hincapié en los trabajadores poco cualificados o de edad avanzada.

El principio de flexiguridad se articula en torno a *cuatro componentes* políticos que forman un conjunto equilibrado:

- la flexibilidad y la protección de las disposiciones contractuales;
- estrategias globales de aprendizaje a lo largo de la vida;
- políticas activas del mercado laboral que resulten eficaces;
- regímenes modernos de seguridad social.

Tras una consulta exhaustiva de las principales partes interesadas, la Comisión propone ocho principios comunes que deberían ayudar a los Estados miembros a aplicar sus estrategias de flexiguridad sin descuidar, por ello, sus retos particulares, sus oportunidades y sus circunstancias específicas.

⁵ COM (2007) 359 final.

Estos principios comunes son:

- el refuerzo de la aplicación de la estrategia de la UE para el crecimiento y el empleo, así como la consolidación de los modelos sociales europeos;
- la instauración de un equilibrio entre los derechos y las responsabilidades;
- la adaptación del principio de flexiguridad a la diversidad de las situaciones, necesidades y retos de los Estados miembros;
- la reducción de la brecha abierta entre los trabajadores excluidos del sistema y los que disponen de un empleo a tiempo completo y de un contrato por tiempo indefinido;
- el desarrollo de una flexiguridad interna y externa, que ayude a los asalariados a ascender dentro de una misma empresa (movilidad ascendente: flexiguridad interna), pero también a pasar de un empleo a otro (flexiguridad externa);
- la promoción de la igualdad entre las mujeres y los hombres así como de la igualdad de oportunidades para todos;
- la formulación de un conjunto de políticas equilibradas que generen un clima de confianza entre los interlocutores sociales, los poderes públicos y las demás partes interesadas;
- la garantía de una distribución equitativa de los costes y los beneficios de las políticas de flexiguridad y de políticas presupuestarias sanas y viables desde el punto de vista financiero.

A falta de un modelo universal de flexiguridad y teniendo en cuenta que la realidad social varía considerablemente de un país a otro, esta Comunicación propone cuatro esquemas clásicos que deberían permitir a los Estados miembros definir la estrategia que mejor se adapte a sus circunstancias:

- resolver el problema de la segmentación contractual;
- desarrollar la flexiguridad en el seno de las empresas y ofrecer seguridad durante los períodos de transición;
- abordar las diferencias entre la mano de obra en cuanto a capacidades y oportunidades;
- mejorar las oportunidades de los beneficiarios de prestaciones y de los trabajadores no declarados.

La Unión Europea no se olvida de la dimensión financiera de la flexiguridad, y para ello recuerda que los instrumentos financieros europeos que promueven la cohesión (el Fondo Social Europeo, en particular) pueden contribuir significativamente a la financiación de la flexiguridad.

Los principales ámbitos de intervención serán la formación en la empresa, el aprendizaje a lo largo de la vida y la promoción del espíritu de empresa.

Las políticas de flexiguridad no pueden, en ningún caso, poner en peligro la salud presupuestaria de los Estados miembros. Deberá primar siempre una mejor utilización de los recursos públicos y privados existentes sobre el aumento de los gastos.



2. LA CRISIS FINANCIERA Y LAS NUEVAS PROPUESTAS DE REFORMA DE LA LEGISLACIÓN LABORAL

Bajo el paraguas de la flexiguridad, aunque más bien en la primera parte de la expresión, se están pidiendo en toda Europa y, especialmente, en España, medidas de modificación de las normas de trabajo como receta mágica para superar la crisis económica y financiera y, en particular, la crisis en el empleo que está azotando este país de modo dramático. Estas reformas se basan exclusivamente, y una vez más, en la desregulación del mercado laboral y en la individualización de las relaciones de trabajo; la única referencia que puede deducirse en relación con la adopción o mantenimiento de mecanismos de seguridad para los trabajadores es meramente nominal, ninguna propuesta concreta.

Las medidas más expresadas sobre la manera de reformar la legislación laboral para hacer frente a la crisis, reactivar la economía y favorecer el crecimiento económico y la competitividad han sido las siguientes⁶:

- a) La simplificación del régimen contractual o la búsqueda de un contrato único de trabajo, ya que la multiplicidad de modalidades de contratos de trabajo desincentiva la rotación laboral, merma productividad y reduce la inversión empresarial en formación. Este contrato de trabajo único supondría un término medio entre el temporal y el fijo para atenuar la segmentación del mercado de trabajo entre los protegidos y los excluidos, sería de carácter indefinido, pero con un régimen de extinción más flexible (menor indemnización, flexibilizar la causalidad).
- b) La disminución de la indemnización por despido improcedente, ya que su elevado coste no sólo desincentiva a los empresarios a realizar contratos indefinidos, sino también a los propios trabajadores a cambiar de trabajo y a participar en empresas de nueva creación, de base tecnológica o basadas en la innovación. A estos efectos, se propugna una revisión tanto de la causalidad de los despidos, como de la cuantía de las indemnizaciones, ya sea a nivel legal o a través de su remisión al convenio colectivo.
- c) La negociación colectiva, sobre la que se realizan los clásicos ataques a su eficacia general y a su excesiva centralización, con predominio del nivel intermedio de negociación a nivel provincial, siendo lo necesario fortalecer el nivel estatal con la suficiente generalidad como para permitir la adaptación a las necesidades cambiantes de las empresas.

La crisis económica no tiene un origen laboral: así lo reconocen expertos de todas las disciplinas sociales, gobiernos y organizaciones internacionales: no ha sido la legislación laboral la que ha causado la crisis, sino un crecimiento desmedido y

⁶ SAGARDOY BENGOCHEA, J.A.: «La reforma del mercado de trabajo (ideas para un debate)», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 2009, núm. 6, pp. 6-23.

desregulado del sector financiero, con escasa o ineficiente supervisión gubernamental, unido a otros diversos factores de carácter económico⁷. Resulta por ello incongruente que sea la reforma de la legislación laboral la que se presente como la única y necesaria para afrontar la crisis y superarla. Resulta incluso inmoral y «políticamente indecente desplazar a los trabajadores una parte sustancial de los costes de la crisis económica»⁸.

El 19 de junio de 2009 se presentaba en la Universidad Complutense de Madrid una Declaración, entregada a continuación a los secretarios generales de los sindicatos más representativos, en la que se condensaba una magnífica contestación a los continuos ataques que la legislación laboral española está sufriendo, como si fuera la causante y la única que puede solucionar la crisis económica, en especial la propuesta firmada por casi 100 economistas para la reactivación laboral en España. Esta Declaración expresaba que la secuencia de salida de la crisis requiere de la intervención pública en, al menos, tres escenarios: frenar y revertir la estrategia conservadora de restricción del crédito, que agudiza la situación delicada de empresas y familias; intervención del Estado para paliar los efectos de la crisis en los trabajadores, extendiendo la protección a todos los desempleados y alargándola en el tiempo y para incentivar la recuperación del consumo privado y la generación de empleo a través de una política de incremento controlado del gasto público que promueva la creación de infraestructuras económicas y sociales.

Además, es necesaria una mayor intervención del sector público para impulsar un cambio paulatino y profundo del sistema productivo: hay que sustituir el modelo de crecimiento económico vigente hasta ahora, basado en un trabajo precario, mal remunerado y poco cualificado, y que ha fracasado rotundamente, por otro basado en el trabajo de calidad, la innovación y la formación. Sólo orientando el sistema económico hacia inversiones generadoras de valor añadido, políticas de investigación, innovación y desarrollo, favorecedoras de empleos cualificados y buscando la calidad en las acciones formativas de capital humano se podrá avanzar hacia la mejora de la competitividad y la eficiencia.

No son cambios legislativos que dañen aún más al trabajador los que van a ayudar a superar la crisis económica, sino cambios en el sistema económico que avancen un modelo de superación del capitalismo financiero y especulativo que ha puesto en peligro el Estado Social.

⁷ Vid. la propuesta presentada por un centenar de economistas de diversas Universidades españolas y extranjeras reunidos por la Fundación de Estudios de Economía Aplicada sobre la vía para reformar la legislación laboral: Propuesta para la reactivación laboral en España, <http://www.crisis09.es/propuesta>.

⁸ «El trabajo, fundamento de un crecimiento económicamente sostenible», Declaración firmada por más de 750 expertos, presentada el 19 de junio de 2009 en la Universidad Complutense de Madrid.



3. EL PLAN DE REFORMA LABORAL DE 2010

El 8 de febrero de 2010 se hacía público un documento que llevaba por título Plan de Reforma Laboral propuesto por el Gobierno, en el que se expresaban las líneas de actuación en el mercado de trabajo para su discusión con los interlocutores sociales en el marco del diálogo social.

En total, se contemplan en este documento ocho líneas de actuación que se van a transformar, previsiblemente, en las correspondientes propuestas de reforma de la legislación laboral que a lo largo del año 2010 verá la luz en nuestro país.

A. ACTUACIONES PARA REDUCIR LA DUALIDAD Y LA TEMPORALIDAD DE NUESTRO MERCADO LABORAL

A la hora de proponer esta actuación se parte de la base de reconocer el carácter estructural de la segmentación o dualidad entre trabajadores indefinidos (fijos) y trabajadores temporales en el mercado de trabajo español, esto es, entre trabajadores protegidos o superprotegidos y trabajadores desprotegidos. Este riesgo había sido puesto ya de manifiesto muchos años antes, cuando se observó que podría surgir un mercado de trabajo de dos velocidades entre los trabajadores integrados (*insiders*), con un empleo permanente, y los excluidos (*outsiders*), especialmente los desempleados, las personas desligadas del mercado de trabajo y las que cuentan con situaciones laborales precarias o informales⁹. Y en nuestro país el riesgo se ha materializado de forma plena en la realidad de las empresas y sectores productivos, constituyendo el recurso a la contratación temporal la técnica más utilizada para conseguir la flexibilidad y la adaptabilidad que las empresas españolas exigen.

De modo que se erige como objetivo fundamental del Plan de Reforma Laboral la consecución de «la contratación estable como elemento central del nuevo modelo de crecimiento económico y de nuestro sistema de relaciones laborales. Una contratación estable y de calidad que permita la formación y la cualificación de los trabajadores, la implicación de estos en el proyecto empresarial y mayores niveles de seguridad y salud en el trabajo».

Para conseguir tal objetivo, se propone adoptar medidas en los siguientes ámbitos:

- *Contratación de duración determinada*: con medidas tendentes a reforzar la causalidad en las modalidades de contratación temporal existentes, así como sobre la vinculación del contrato de obra o servicio a la subcontratación empresarial; nuevas medidas para evitar el encadenamiento de contratos

⁹ Libro Verde *Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI*, COM(2006) 708 final, de 22 de noviembre de 2006, haciendo suyas las reflexiones vertidas en el informe *Jobs, jobs, jobs: Creating more employment in Europe*. Informe del Grupo Europeo de Empleo, noviembre de 2003, p. 3

temporales y la rotación de trabajadores en las empresas; revisión de las indemnizaciones por fin de contrato y los tipos de cotización de los mismos por la contingencia de desempleo, dado que los contratos temporales tiene una repercusión mayor en el coste global del sistema de protección por desempleo; campañas de control de la contratación temporal por parte de la Inspección de Trabajo y, por último, el incremento de las facultades de la negociación colectiva para controlar y combatir la contratación temporal injustificada.

Como puede observarse, en general no se trata de medidas novedosas, ya que la práctica totalidad de las mismas ya se ha ensayado en procesos de reforma anteriores. Sí cabe destacar positivamente la mención a los tipos de cotización por desempleo, aunque de hacerlo, habría de ser una reforma sustancial y auténticamente desincentivadora.

- *Contratación indefinida*: como señala el propio programa, las medidas dirigidas a combatir la contratación temporal injustificada deben acompañarse, necesariamente, de medidas que hagan más atractiva para las empresas la contratación por tiempo indefinido: una contratación indefinida que aúne «la flexibilidad y adaptabilidad requerida por las empresas y la seguridad y estabilidad demandadas por los trabajadores», esto es, se pretende introducir mecanismos en el contrato indefinido que lo haga más dúctil, más maleable, sin perjudicar la seguridad laboral del trabajador. Con ello el Gobierno español da cobijo a medidas que hagan efectiva la archiconocida flexiguridad, haciendo incluso referencia a soluciones adoptadas en otros estados miembro de la Unión Europea. La cuestión será, sin embargo, si será posible lograr el tan ansiado equilibrio o se producirá una resolución del conflicto según la correlación de fuerzas en las negociaciones, a favor de la primera (más probable), o la segunda (más deseable) parte de la expresión. En particular, sin recurrir a los también muy conocidos modelo danés o germánico, que no sólo se basan en mecanismos rápidos y ágiles de transición laboral-no laboral, sino que vienen complementados con un sistema público de protección social, formación, recalificación laboral y recolocación que el modelo español, tal y como se concibe actualmente, no contempla.

Al mismo tiempo, se señala la conveniencia de reforzar y racionalizar el principio de causalidad en el despido, mediante una más clara distinción entre los despidos disciplinarios y los despidos económicos, así como en el carácter procedente o improcedente de cada uno de ellos. Debe entenderse que no se van a atacar los principios básicos de causalidad del despido y sanción consecuente para los despidos injustificados, sino reforzar su identidad.

- *Contratación a tiempo parcial*: de nuevo, se pretende potenciar esta figura contractual que permite, simultáneamente, compatibilizar los intereses de trabajadores y empresarios: con nuevas y mejores fórmulas de contratación a tiempo parcial se puede compatibilizar el tiempo de trabajo con tiempos dedicados a la familia, la vida personal o la propia formación, laboral o no, con medidas de flexibilidad laboral que permitan la organización de la jorna-



da de modo más favorable a las necesidades de adaptabilidad de las empresas a las variaciones del proceso productivo.

B. ACTUACIONES PARA FAVORECER EL EMPLEO DE JÓVENES

Se proponen dos líneas de actuación: en primer lugar, la creación de un Programa extraordinario de Empleo para jóvenes, en concertación con las Comunidades Autónomas, con los objetivos de reducir el desempleo juvenil, mejorar la formación de los jóvenes para las necesidades del sistema productivo y del mercado de trabajo, facilitar la transición de la educación al empleo y, por último, mejorar su empleabilidad a través de específicas políticas activas de empleo. El programa se dirigiría a jóvenes de entre 16 y 24 años que carezcan de cualquier título educativo o profesional y estaría integrado por políticas activas de empleo, procesos de orientación profesional y atención personalizada y acciones específicas de empleo-formación para jóvenes que no cuenten con formación o titulación previa.

En segundo lugar, se potenciará el contrato para la formación, mejorando su protección social, incluyendo la contingencia por desempleo y eximiendo del coste de la impartición de la formación teórica a las empresas de hasta 50 trabajadores.

No se puede cabalmente objetar nada a un programa que tiene por finalidad la mejora del empleo y la reducción del desempleo de uno de los colectivos de trabajadores que más dramáticamente sufre estas situaciones, constituyendo también uno de los colectivos que más rápidamente sufre las consecuencias de las crisis económicas y cualquier otra eventualidad que afecte al mercado de trabajo. Sin embargo, sí puede señalarse que se trata de una medida parcial, que se centra en un solo colectivo de jóvenes trabajadores, siendo así que los jóvenes formados y titulados sufren las consecuencias del desempleo y la precariedad laboral casi en la misma proporción. Por otro lado, habría que reforzar los mecanismos para asegurar la adecuada inserción laboral de los jóvenes y evitar situaciones de explotación y precariedad, como el abuso en la utilización del contrato de prácticas.

C. ACTUACIONES PARA EL REFUERZO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO Y LA MEJORA GENERAL DE LA INTERMEDIACIÓN LABORAL

Se trata en este punto de modernizar y potenciar la eficacia y eficiencia de los servicios públicos de empleo, manteniendo su estructura actual, esto es, la centralidad de los Servicios Públicos de Empleo en el Sistema Nacional de Empleo, compuesto por el Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas, y la presencia, junto a estos, de otros actores de carácter privado, que realizan también funciones de intermediación laboral, cuyo régimen jurídico es diverso y disperso.

Las medidas a adoptar tienen unos objetivos básicos y determinados: aumentar la eficacia de los servicios públicos de empleo en la intermediación y recolocación de las personas desempleadas, en especial, de los grupos más desfavorecidos;



fomentar la mejora de la empleabilidad de los trabajadores, mediante la realización de itinerarios individuales de inserción laboral, y dotar de un adecuado marco jurídico regulador a los distintos sujetos privados que intervienen en la intermediación laboral. Junto a ello, se pretende llevar a cabo acciones que impidan las prácticas ilegales y fraudulentas de contratación de trabajadores para cederlos temporalmente a otras al margen de las Empresas de Trabajo Temporal.

A estos últimos efectos, la propuesta del Gobierno pasa por la reconsideración de la prohibición del funcionamiento de las agencias privadas de colocación a título lucrativo o el reconocimiento jurídico de las empresas de recolocación. Por lo que a las primeras se refiere, las agencias privadas de colocación sin ánimo de lucro existen en nuestro país desde la reforma introducida por las Leyes 10/1994 y 11/1994, y la prohibición de que actuaran con ánimo de lucro venía impuesta por el Convenio OIT número 96 sobre las agencias retribuidas de colocación (1949). Sin embargo, a la vista de que este convenio ha sido revisado y sustituido por el Convenio OIT número 181 (1997), ratificado por España el 15 de junio de 1999, que no sólo no prohíbe ningún tipo de agencia privada de colocación, con o sin ánimo de lucro, sino que las promueve, debido a su efecto beneficioso sobre la puesta en común de oferta con demanda de empleo y que regula los condicionantes y derechos mínimos que deben garantizar a los trabajadores, el Gobierno español plantea la posibilidad de permitir las agencias privadas de colocación, regulando un régimen jurídico que las haga dependientes del Servicio Público de Empleo, exigiendo la celebración de un convenio de colaboración entre ambos y debida autorización administrativa para su funcionamiento, garantice a los trabajadores el respeto a sus derechos fundamentales, la gratuidad del servicio y la atención a grupos con especiales dificultades de inserción laboral.

Por lo que respecta a las empresas de recolocación de trabajadores, ya la D.A. 4ª de la Ley 27/2009, de 30 de diciembre, de medidas urgentes para el mantenimiento y fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas establecía obligación de regular jurídicamente las empresas que intervienen en los procesos de recolocación de los trabajadores que pierden el empleo como consecuencia de expedientes de regulación de empleo, de modo que se trata de una medida de inminente producción y que no constituye otra cosa que un paso más en la estructura de un sistema de colocación que permite la convivencia de la iniciativa pública y privada y que se percibe como una necesidad del sistema económico actual.

Por otro lado, plantea el Gobierno la necesidad de revisar la actual regulación de las empresas de trabajo temporal y acomodarla a las prescripciones de la reciente Directiva europea sobre Empresas de Trabajo Temporal —Directiva 2008/104/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de noviembre de 2008 relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal—.

D. ACTUACIONES PARA REVISAR LA ACTUAL POLÍTICA DE BONIFICACIONES A LA CONTRATACIÓN

El programa de fomento de la contratación indefinida que viene desarrollándose en España desde hace más de una década, basado en bonificaciones en las



cuotas empresariales a la Seguridad Social, ha entrado en una fase en la que, al haberse convertido en un régimen prácticamente universal, porque casi cualquier contratación es susceptible de ser bonificada, ha dejado de ser eficaz y no favorece adecuadamente la empleabilidad de los colectivos con mayores problemas de inserción laboral, de modo que la contratación se efectuaría aunque no hubiera incentivo. Por ello el Gobierno propone evaluar, conjuntamente con los interlocutores sociales, si resulta necesario y eficiente el mantenimiento de una política de bonificaciones a la contratación y, en su caso, la conveniencia de concentrar las nuevas bonificaciones a la contratación.

Que el programa no resulte eficaz desde hace mucho es algo que se percibe de una simple observación a las estadísticas de nuevas contrataciones y nuevos desempleados. No cabe duda de que los programas de fomento del empleo de colectivos con especiales dificultades de inserción laboral son necesarios, pero el régimen de bonificaciones en las cuotas empresariales a la Seguridad Social debe ser, al menos, repensado. Quizás fuera conveniente buscar fórmulas de promoción alternativas.

E. NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y FLEXIBILIDAD INTERNA EN LAS EMPRESAS

En este punto la propuesta del Gobierno refuerza el reconocimiento de que deben ser los interlocutores sociales los que asuman el papel protagonista a la hora de impulsar los procesos de negociación colectiva para el adecuado desarrollo del contenido y la estructura de la misma, de modo que sean capaces de desbloquear el proceso anual de negociación al más alto nivel que se desarrolló sin interrupción y con un elevado índice de éxito durante los años 2002-2008 y que, debido a las consecuencias de la crisis económica y financiera, fue interrumpido, sin que se lograra alcanzar un acuerdo para la negociación del año 2009.

Dentro de los posibles contenidos a tratar en estos Acuerdos Interconfederales y en los posteriores convenios colectivos, el Gobierno destaca dos: por un lado, el Gobierno hace una llamada a los interlocutores sociales para que en el nuevo proceso de diálogo que confía culminado en poco tiempo se exploren y tengan en cuenta medidas de flexibilidad interna para hacer frente a las necesidades de flexibilización y adaptación a la coyuntura económica que las circunstancias exigen, en sintonía con mecanismos ensayados con éxito en otros países del entorno europeo, en lugar de la utilización de la medida de flexibilidad externa a la que se recurre casi en exclusiva en España (la contratación temporal). Asimismo, considera a la negociación colectiva el instrumento idóneo para identificar fórmulas para hacer más efectivo y realizable uno de los derechos laborales básicos: el derecho a la formación continua. Señala el Gobierno que en tanto la formación para el empleo constituye uno de los pilares para alcanzar un crecimiento económico construido sobre bases sólidas, el derecho del trabajador a la adaptación de la jornada ordinaria de trabajo para la asistencia a cursos de formación profesional o a la concesión de permisos de formación o perfeccionamiento profesional con reserva del puesto de trabajo encuentra en este instrumento el mejor vehículo para su desarrollo y provechosa utilización.



Sin discrepar de tales afirmaciones, habría que recordar que los derechos de formación profesional reconocidos a los trabajadores en el artículo 23 LET y que tan concienzudamente destaca el Gobierno han sido siempre remitidos a la negociación colectiva, sin que tal fórmula hay conseguido unos niveles adecuados de desarrollo convencional de estos derechos. Se echa de menos una intervención legislativa más incisiva y decisiva en la materia, y no sólo una llamada a la responsabilidad de los agentes sociales.

F. ACTUACIONES PARA SEGUIR AVANZANDO EN LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN EN EL TRABAJO ENTRE MUJERES Y HOMBRES

En este punto destaca el Gobierno la importancia que supuso la promulgación de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, así como la necesidad de seguir avanzando en sus logros y culminar el proceso de desarrollo reglamentario. Entre las acciones a llevar a cabo de modo inmediato destaca el Gobierno la necesidad de evaluar la evolución y el estado de la negociación colectiva en materia de igualdad, con particular atención a la implantación de planes de igualdad en las empresas, la acción de los interlocutores sociales para la aplicación efectiva del deber de negociar medidas dirigidas a promover la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el ámbito laboral en cualquier tipo de empresa, tanto las que deben implantar planes de igualdad como las que no están obligadas a negociarlos (empresas de menos de 250 trabajadores), tal y como establecen los artículos 85.1 y 2 LET, así como la elaboración de planes sectoriales a través de la negociación colectiva para combatir la discriminación salarial entre mujeres y hombres y favorecer el acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesional en condiciones de igualdad.

Si se observa el panorama de negociación colectiva de los últimos tres años, se comprende que las claves de la reforma en este punto vayan orientadas, reiterativamente, hacia la debida implantación de los planes de igualdad o medidas alternativas para hacerla posible, pues es este uno de los puntos en los que la negociación colectiva se ha mostrado menos eficaz.

G. ACTUACIONES PARA LA MEJORA DEL CONTROL DE LOS PROCESOS DE INCAPACIDAD TEMPORAL

No puede sorprender una línea de trabajo en este sentido, dado el alto nivel de fraude y absentismo laboral injustificado derivado del recurso indebido a los procesos de baja por incapacidad temporal. El Gobierno propone la adopción de medidas en cuatro aspectos: reducir la prolongación inadecuada de los procesos de IT (a la vista de los trabajos realizados por el Instituto Nacional de la Seguridad Social sobre la estandarización de la duración de los procesos de baja más frecuentes); extender a todo el territorio nacional los convenios con las Comunidades Autónomas para el control de las patologías en las que se detecta mayor extensión del



número o la duración de los procesos; desarrollar el convenio firmado entre el INSS y las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales para el intercambio de información y documentación por procedimientos telemáticos y hacer más eficaz la colaboración de éstas en la gestión del sistema; y, finalmente, la posibilidad de realizar pactos entre empresarios y trabajadores en los que se aborden procesos de control y de cambio en las condiciones de trabajo y puestos de trabajo a fin de reducir el absentismo y convenios con la Administración por medio de los cuales ésta revierta un porcentaje del ahorro conseguido a la propia empresa.

H. ACTUACIONES PARA FOMENTAR EL USO DE LA REDUCCIÓN DE JORNADA COMO INSTRUMENTO DE AJUSTE TEMPORAL DE EMPLEO

El marco legal español permite que, en el seno de expedientes de regulación de empleo, se pueda optar por reducciones de jornada o suspensiones temporales de contratos, sin tener que recurrir siempre como medida única y exclusiva a los despidos individuales o colectivos. Así lo permiten los artículos 45.1, h) e i) LET, así como los acuerdos a los que el artículo 51 LET establece que deben llegar los empresarios y representantes de los trabajadores en los procedimientos de regulación de empleo. Además, tanto el Real Decreto Ley 2/2009, como posteriormente la Ley 27/2009, 30 de diciembre, de medidas urgentes para el mantenimiento y fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas, han reforzado el fomento de estas medidas para evitar que situaciones de crisis económica como la actual se salden con cifras tan altas de trabajadores que pierden su trabajo. De modo que el Gobierno propone la adopción de medidas que favorezcan o faciliten la incorporación de soluciones de recorte temporal de empleo de forma coyuntural, siempre que la situación económica adversa que se trata de superar con ellas sea también de naturaleza coyuntural. El Gobierno señala la conveniencia de estudiar fórmulas que permitan: flexibilizar el umbral de jornada reducida que de el acceso a la prestación por desempleo, así como fijar un tope máximo a dicha reducción; agilizar al máximo el procedimiento administrativo para la autorización de la regulación temporal de empleo (suspensiones de contratos o reducciones de jornada) y generalizar los expedientes de regulación de empleo a todo tipo de empresas, con independencia de su tamaño y número de trabajadores afectados por la medida.

Por otro lado, se propone estudiar un posible aumento de la bonificación empresarial en las cuotas a la Seguridad Social por trabajadores afectados por suspensiones temporales de empleo si la empresa desarrolla acciones formativas con respecto a los mismos durante el período de suspensión y mejorar la protección social de los trabajadores en los casos de regulaciones temporales de empleo.

Lo que el Gobierno pretende con esta medida de acción es abrir el debate a nivel político sobre la adopción de medidas integradas en lo que se conoce como modelo alemán de ajuste de empleo (*Kurzarbeit*), que supone primar fórmulas de flexibilidad interna frente a las de flexibilidad externa y que se ha dado a conocer en los últimos tiempos como una forma de afrontar la crisis económica con un menor recurso a los despidos colectivos o individuales por causas económicas. Esta propues-



ta va en línea con la propuesta anterior relativa al fomento de las herramientas de flexibilidad interna para conseguir una mayor adaptación a las circunstancias, movilidad y aumento de la productividad. Su éxito lleva ya meses haciéndose notar en las oficinas administrativas en las que se tramitan los expedientes de regulación de empleo, en los que cada vez con mayor frecuencia se observa un aumento del recurso a estas medidas de suspensiones temporales y reducciones de jornada, que son, también, más fácil y rápidamente autorizados por la autoridad laboral competente.

No había transcurrido aún un mes desde que se dio a conocer este documento gubernamental de reforma laboral cuando en la prensa¹⁰ se publicaba un artículo firmado por el presidente de CEOE, Gerardo Díaz Ferrán, titulado «Propuesta para una reforma laboral eficaz». Las medidas propuestas por el sector empresarial pueden englobarse en los siguientes bloques:

- 1.- Contratación laboral, señalando la conveniencia de que se cree un nuevo contrato indefinido y estable que lleve aparejada una indemnización por extinción injustificada menor a la actual por despido improcedente; un nuevo contrato para jóvenes, un uso racional de la contratación temporal, el fomento del contrato a tiempo parcial y una «homologación» a los demás países europeos en materia de costes y causas de extinción de contratos y procedimientos administrativos y judiciales en la materia.
- 2.- Medidas de control del absentismo laboral.
- 3.- Flexibilidad interna en las empresas, especialmente en las modificaciones sustanciales de condiciones de trabajo y movilidad funcional y geográfica.
- 4.- *Flexiguridad*, entendida como mejora de la empleabilidad de los trabajadores a través de una formación profesional adaptada a las necesidades de las empresas y un funcionamiento eficaz de los servicios públicos y privados de empleo.
- 5.- La regulación adaptada al Convenio OIT número 181 de la intermediación privada en el mercado de trabajo
- 6.- Reducción de costes por cotizaciones empresariales a la Seguridad Social.
- 7.- Racionalización de los expedientes de regulación de empleo.

Como puede observarse, hay relativas coincidencias entre los enunciados de ambas propuestas, tanto en materias como en objetivos, que, en algún caso pueden incluso compartirse, como la modernización de los sistemas de intermediación laboral, colocación y recolocación. Pero también hay en la propuesta empresarial algunos lugares comunes de un liberalismo a ultranza que parece seguir responsabilizando a la legislación laboral de una crisis causada por un sistema financiero y económico desajustado, que ha primado la especulación y el fraude y obviado los elementos clave para lograr una economía consistente, sólida, eficaz y

¹⁰ Diario *El País*, 3 de marzo de 2010.



competitiva: la inversión en conocimiento, la innovación y la formación, tanto de trabajadores como de los propios empresarios.

La legislación laboral española tiene multitud de modalidades de contratos que permiten a las empresas la flexibilización y adaptación a las circunstancias que demandan; la regulación actual del contrato a tiempo parcial y del contrato de relevo es tan dúctil que permite casi todas las variables y combinaciones posibles, incluida la ampliación de jornada, sin que ello haya aportado estabilidad a la relación contractual. Asimismo, se dispone de numerosos mecanismos de flexibilidad interna que permiten la movilidad funcional y geográfica y la modificación de condiciones de trabajo, incluso de las pactadas en convenio colectivo estatutario, alegando una causa válida para ello y por decisión unilateral del empresario en casi todos los casos.

Las propuestas relativas a un contrato único con extinción indemnizada en todo caso o un contrato indefinido no fijo, abierto en su extinción a la mera voluntad empresarial, sin control y sin otro límite que el derivado del despido discriminatorio no tienen encuadre en nuestro sistema constitucional, ni en las indicaciones de la Unión Europea y no remediarían, sino que agravarían, las denunciadas disfunciones de nuestro mercado de trabajo¹¹.

La pregunta que cabría hacerse es: ¿es posible conseguir el adecuado equilibrio entre la flexibilidad que demandan las empresas y la seguridad que exigen los trabajadores?, y lo que aparece meridianamente claro por el momento es que las propuestas que pretenden constituir ejemplos válidos de la tan alabada *flexiguridad* no terminan de demostrar su objetivo, ni parecen acomodarse a sus propios principios, porque la *flexiguridad* no propugna la absoluta liberalización del mercado de trabajo, sino la corrección de sus defectos protegiendo la situación del trabajador y la competitividad empresarial.

Sólo resta, pues, esperar al fruto del diálogo social y confiar en la racionalidad del sistema y de los sujetos implicados en el mismo, y acoger la inminente llegada de una nueva reforma de la legislación laboral con cierto escepticismo si no viene acompañada de un nuevo modelo de crecimiento económico y de gestión financiera.



¹¹ RODRÍGUEZ PIÑERO Y BRAVO FERRER, M.: «Sobre el contrato de trabajo único», *RL*, 2008, núm. 10, p. 6.