



Sociedad Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

XXIII Congreso Mundial

7 - 10 de Septiembre de 2021 - Lima, Perú

RETOS DE LOS SISTEMAS DE LEGISLACIÓN LABORAL Y SEGURIDAD SOCIAL

- Transformación del trabajo: desafíos para el Derecho del Trabajo
- Comercio internacional y trabajo
- Nuevos retos de la Seguridad Social
- Trabajadores migrantes
- Trabajadores atípicos e informales
- Igualdad en el trabajo
- El Estado y las nuevas formas de voz colectiva



Sociedad Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

XXIII Congreso Mundial

7 - 10 de Septiembre de 2021 - Lima, Perú

RETOS DE LOS SISTEMAS DE LEGISLACIÓN LABORAL Y SEGURIDAD SOCIAL

- Transformación del trabajo: desafíos para el Derecho del Trabajo •
- Comercio internacional y trabajo •
- Nuevos retos de la Seguridad Social •
- Trabajadores migrantes •
- Trabajadores atípicos e informales •
- Igualdad en el trabajo •
- El Estado y las nuevas formas de voz colectiva •

PATROCINADORES



AUSPICIADORES



Retos de los Sistemas de Legislación Laboral y Seguridad Social
PRIMERA EDICIÓN DIGITAL MARZO 2023
Prohibida su reproducción total o parcial DERECHOS RESERVADOS D. Leg. N.º 822
<p>Autores: Alberto Pizzoferrato / Sergio Torres Teixeira / Wilfredo Sanguinetti Raymond / Kurt Paerli / Masahiko Iwamura / Helga Špadina / Petra Herzfeld Olsson / Pamhidzai Bamu / Roberto Fragale Filho / María Luisa Molero Marañón / Bernd Waas / Oscar Raúl Chuquillanqui Aragón / Carlos De Fuentes García-Romero De Tejada / Marina Fernández Ramírez / Carmen Ferradans Caramés / Giovanni Gaudio / Francisca Moreno Romero / María Olaya Martín Rodríguez / Rodrigo Palomo Vélez / Adrián Pérez Pastrana / César Alfredo Puntriano Rosas / María Carmen Tatay Puchades / Mireia Llobera / Dulce María Cairós Barreto / Carlos García Gallego / María Katia García Landaburu / Luis Gordo González / Oscar Hernández Álvarez / José Eduardo López Ahumada / Priscila Martín Vales / Rosa María Morato García / Daniel Peres Díaz / Gastón López Argonz / Matthieu Chabannes / Leopoldo Gamarra Vilchez / Miguel Ángel Martínez-Gijón Machuca / Javier Paitán Martínez / Leiso Fasney Restrepo Aguirre / Gaye Burcu Yıldız / Francisca Bernal Santamaria / Karla Giamnina Cánova Talledo / Chiara Cristofolini/ Vincenzo Cangemi/ Roberto Pettinelli / Ljubinka Kovačević/ Boško Latković / Kwang-Taek Lee / Jovana Rajić-Čalić / Jovana Misailović / Carlos Eduardo Saco Chipana / Daniel Ulloa Millares / Christa Caro Palacios / Ángela Sofía Bilbao Pazmiño / Laura Sofía Pérez Pianda / Stefano Guadagno / Chiara Hassemer / Flávia Souza Máximo Pereira / Luis Mendoza Legoaas / Fiorella Peyrone Villacorta / Ivan Ramiro Campero Villalba / Lilli Carollo / Macarena Castro Conde / Emilio De Castro Marín / Viviana Mariel Dobarro / María Begoña García Gil / Luciana Guaglianone / María Laura Parisi / Balwinder Kaur / Diego Megino Fernández / Pedro Oliveira / Ccantu Stefany Osorio Velarde / Luz Pacheco Zerga / María Gema Quintero Lima / Carmen Grau Pineda / Concha Sanz Sáez / Sarai Rodríguez González / Fernando Varela Bohórquez / Juan Manuel Moreno Díaz.</p>
<p>Coordinadora: María Katia García Landaburú</p> <p>© Comisión Organizadora del Congreso: Germán Ramírez-Gastón Ballón (Presidente), Guillermo Boza Pró, María Katia García Landaburu, Emilio Morgado Valenzuela, Mónica Pizarro Díaz, Michael Vidal Salazar</p>
<p>Copyright 2021 Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social</p>
<p>Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social Dirección: Av. Dos de Mayo 516, dpto. 201. Miraflores - Lima, Perú Telef.: 51(1) 7055586</p>
<p>ISBN: 978-9972-9422-4-2 Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2023-02736 Publicado en el mes de marzo de 2023 DERECHOS RESERVADOS. Prohibida su reproducción parcial o total (D. Leg. 822)</p>

En su edición electrónica, el libro alcanza a un número de lectores peruanos y del extranjero, de los ámbitos universitario, gremial, profesional, impulsando el estudio del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Esta edición se encuentra alojada y disponible para descarga libre en la página web de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social: www.spdts.org.pe

COMISIÓN ORGANIZADORA DEL CONGRESO

Germán Ramírez-Gastón Ballón (Presidente)

Guillermo Boza Pró

María Katia García Landaburu

Emilio Morgado Valenzuela

Mónica Pizarro Díaz

Michael Vidal Salazar

COMISIÓN REVISORA DE PONENCIAS

Guillermo Boza Pró

Ana Cecilia Crisanto Castañeda

María Katia García Landaburu

César Gonzales Hunt

Sandro Nuñez Paz

Estela Ospina Salinas

Luz Pacheco Zerga

Mónica Pizarro Díaz

César Puntriano Rosas

Germán Ramírez-Gastón Ballón

Michael Vidal Salazar

**TRANSFORMACIÓN DEL TRABAJO: DESAFÍOS
PARA EL DERECHO DEL TRABAJO**

**TRANSFORMATION OF WORK:
CHALLENGES TO LABOR LAW**

FLEXISEGURIDAD EN EL CONTEXTO EUROPEO, ESPECIAL REFERENCIA AL CASO ESPAÑOL

MARÍA OLAYA MARTÍN RODRÍGUEZ

Profesora Contratada Doctora de la Universidad a Distancia de Madrid.

ABSTRACT: The subject of study analyzes the new forms of organization within the framework of labor relations, specifically the flexicurity mechanism. The term flexicurity emerged at the beginning of this century, specifically in the Netherlands and Denmark, which put into practice this model that had been proposed in the 1990s by some experts. The inflection point and implementation in other European countries of flexicurity is in 2008, the date on which the European Union bodies urged the Member States to apply this organizational model. This study analyzes to what extent European countries, especially Spain, have managed to implement flexicurity efficiently; as well as whether the much sought-after flexicurity has been efficiently achieved.

KEYWORDS: Flexicurity, labour reform, COVID-19.

1. INTRODUCCIÓN

Como se desarrollará en el siguiente apartado, desde el 2007, la flexiseguridad ocupa un papel muy importante en la agenda social europea, habiéndose configurado como uno de los objetivos clave impulsados por las instituciones comunitarias. La flexiseguridad se configura como un objetivo común en Europa, que debe ser alcanzado mediante la adopción de medidas encaminadas a transformar los mercados laborales de los Estados miembros. En alguno de los textos comunitarios se mencionan como ejemplo algunos países como modelos de flexiseguridad bien aplicada. Si bien, la adaptación de la normativa laboral de cada Estado miembro a la flexiseguridad exige de medidas distintas en cada país, debido a que las premisas de partida no son las mismas.

La razón o el motivo del impulso de la flexiseguridad desde instancias comunitarias se debe a los grandes avances tecnológicos y la llamada globalización que nos ha sumergido en un mundo de rápidos cambios; las decisiones tomadas por los gobiernos y las empresas marcan el ritmo. Además, la grave crisis económica y financiera que a nivel global se está sufriendo, y en especial en los países del sur de Europa, entre los que se encuentra España, ha puesto de manifiesto que los sistemas económicos, financieros y sociales actuales padecen importantes deficiencias. Por otra parte, el debilitamiento de los sistemas de relaciones laborales en España se ve reflejado en los problemas de desempleo y con alta rotación de trabajadores, contratos temporales, etc. lo que hace patente

la necesidad de diseñar nuevos mecanismos de fomento de empleo capaces de aportar estabilidad a los trabajadores en su desempeño profesional y evitar la precariedad laboral. En esta línea, no solo las instituciones europeas recomiendan impulsar reformas laborales centradas en la flexiseguridad, sino también la propia OCDE y la OIT.

Como su título indica, el objeto del presente artículo es analizar las medidas legislativas que ha implantado España referentes a la flexiseguridad y en qué grado dichas medidas facilitan la adaptación del mercado laboral interno a los principios de la flexiseguridad. En primer lugar, se analizarán los instrumentos comunitarios (comunicaciones, conclusiones, recomendaciones, etc.) que abogan por mercados de trabajo “flexiseguros”. En segundo lugar, se citarán los tipos o combinación posibles de flexibilidad y seguridad que los Estados miembros pueden implementar. Y, en tercer lugar, se analizarán ciertos parámetros del mercado laboral de España y se comparará con la media de los países europeos, con el fin de determinar en qué medida los cambios legislativos se han ajustado para contribuir a que el mercado laboral tienda hacia la flexiseguridad. Para llevar a cabo esta comprobación, examinaremos si la regulación legislativa se ajusta a las recomendaciones de la Comisión Europea. En concreto, al itinerario hacia la flexiseguridad recomendado a aquellos Estados miembros que, como España, cuentan con mercados laborales marcados por la dualidad laboral y elevadas tasas de desempleo.

2. ORIGEN DE LA FLEXISEGURIDAD LABORAL

La organización de la actividad productiva es cada día más flexible con el fin de adaptarse a los requerimientos de un mercado cada vez más volátil y cambiante; en este sentido, las empresas tratan de buscar una mejor adaptación del tiempo de trabajo a esos nuevos intereses del mercado. Generalmente, los debates en torno a la organización del tiempo de trabajo atienden a las necesidades de flexibilidad productiva de las empresas pero, además, la legislación laboral también intenta atender en igual medida las expectativas o necesidades de los trabajadores.

Los orígenes de la flexiseguridad laboral en el ámbito europeo lo podemos situar en la Cumbre Europea del Empleo celebrada en 1997¹. Sin embargo, no

1 Comisión Europea. Hacia los principios comunes de la flexiseguridad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/>

fue hasta el año 2003 cuando la Comisión de la Unión Europea desarrolla la flexiseguridad a partir de un Informe de Grupo de Trabajo sobre Empleo, elaborado por un grupo de expertos. A partir de este informe, el Consejo Europeo alentó a los Estados miembros y a los interlocutores sociales a consensuar unos principios comunes sobre flexiseguridad con el objetivo de alcanzar unos mercados laborales más abiertos y con mayor capacidad de respuesta a los cambios que se estaban produciendo².

Para los primeros intelectuales que acuñaron el término de flexiseguridad, ésta se entiende como “una estrategia que busca aumentar, por un lado, los niveles de flexibilidad del mercado de trabajo y de las organizaciones laborales; y por otro lado, mayor seguridad en las rentas y el empleo de los trabajadores, sobre todo de aquellos con más problemas de integración laboral. Es un cierto grado de seguridad en el trabajo, y en los ingresos de los trabajadores con una posición más débil en el mercado laboral que facilita su inserción y el desarrollo de su carrera profesional; mientras que, al mismo tiempo, es un cierto grado de flexibilidad numérica, funcional y salarial que permite una adecuada adaptación a las condiciones cambiantes del mercado con el fin de mantener y aumentar la competitividad y la productividad”³

Tal y como se ha indicado con anterioridad, la Comisión Europea aboga por la flexiseguridad y ello se plasma en el Libro Verde de 2006⁴ en el que se alenta a “adaptar la legislación laboral para promover la flexibilidad y la seguridad del empleo y reducir la segmentación del mercado laboral”. Otros textos posteriores se manifiestan en el mismo sentido⁵. Ello se concretó en mayor medida en un texto de la Comisión del año 2007 en el que detalla todo un listado de ejemplos de flexiseguridad, así como indicadores e itinerarios o mecanismos para conseguirlo, sin perder de vista la seguridad de los trabajadores⁶.

TXT/?uri=COM:2007:0359:FIN. 2007

- 2 Klammer, U. “Flexiseguridad: perspectiva europea”, Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, núm. Extraordinario, 2006, págs. 117-143.
- 3 Wilthagen, T. y Tros, F. The concept of flexicurity: a new approach to regulating employment and labour markets. *Transfer*, 10, (2), 2004, pág. 166-186.
- 4 Comisión Europea. Libro Verde. Cooperación para una nueva organización del trabajo, de 16 de abril. Bruselas. COM (97) 128 final. 1997.
- 5 Comisión Europea. Libro Verde. Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI, de 22 de noviembre. Bruselas. 2006.
- 6 Comisión Europea. Hacia los principios comunes de la flexiseguridad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad. 2007. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2007:0359:FIN>

Pese al ánimo de la Comisión para que los Estados miembros instauren la flexiseguridad dentro de sus legislaciones respectivas, solo son principios, es decir, “no puede catalogarse *strictu sensu*, desde el prisma jurídico, como principios generales del Derecho social de la UE, al no aparecer recogidos con ese carácter ni en el ordenamiento comunitario ni en la jurisprudencia del TJUE”⁷. La imposición de los Estados miembros de integrar en sus políticas de mercado laboral los principios de flexibilidad y seguridad laboral se desarrolla en la orientación séptima de la Decisión del Consejo de 21 de octubre de 2010, sobre orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros (2010/707/UE).

Varios años después, en 2015, se elabora la Decisión relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros (Decisión UE 2015/1848 del Consejo, 5 octubre) en la cual no se alude expresamente a la flexiseguridad, pero sí al equilibrio de intereses de empresarios y trabajadores, a través de la creación de trabajo justo y equitativo en cuanto a condiciones laborales, acceso a protección social, fomento de contratación indefinida y prohibición de contratos atípicos y se fomenta la flexibilidad para adaptarse a los cambios del contexto económico.

Dinamarca y Austria son los dos países de Europa que lograron modelos eficientes y ejemplares de flexiseguridad. En el caso del modelo danés, posee normas flexibles de contratación al tiempo de tener un sistema de ayudas que animan a los desempleados a buscar trabajo y formarse⁸. Es decir, posee normas flexibles de contratación, un buen sistema de protección social y medidas de activación y formación que alentan a las personas desempleadas buscar empleos y cualificación requerida para reincorporarse al mercado laboral. Por otro lado, este sistema se sustenta en normas de despido liberales, gran flexibilidad en la distribución de jornada y flexibilidad en los sistemas retributivos (se fija a nivel de empresa). Destaca también en este modelo la labor de los interlocutores sociales en cuanto a la aplicación de las políticas de mercado de trabajo y formación.

Por su parte, el sistema austriaco opta también por un mercado laboral flexible, en el que no existen restricciones a la hora de contratar o despedir, pero

7 Martínez Abascal, V.A. (2018) “La idea de flexiseguridad y reformas laborales: propósitos y resultados,” *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, núm. Extraordinario, págs. 45-80.

8 Véase Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema “Flexiseguridad: el caso de Dinamarca” (DOUE de 18 de agosto de 2006).

al mismo tiempo existe un gran nivel de seguridad en los ingresos incluso para las personas en situación de desempleo. Existe pues, un despido “semi-libre”, pero con una política estatal enfocada a una protección de desempleo a través de subvenciones y formación. La eficiencia de estos modelos de flexiseguridad no pueden extrapolarse a otros países de nuestro entorno, ya que hay determinados factores que influyen en la adecuada implementación, como puede ser el grado de inversión en I+D, tamaño empresarial, gasto público en políticas activas y pasivas, entre otras⁹. Pese a que los documentos europeos que se citan incitan a la instauración de mecanismos tendentes hacia la flexiseguridad, finalmente se deja en manos de los Estados miembros la implantación de dichas medidas.

3. MODELOS DE GESTIÓN Y COMPONENTES DE LA FLEXISEGURIDAD LABORAL

La flexiseguridad como ya se ha aludido en anteriores ocasiones es un término compuesto que intenta compatibilizar los requerimientos de los empresarios, por un lado, y por otro, las necesidades de los trabajadores. Pero, además, hay un tercer elemento que no está aludido en la terminología, pero que es de vital importancia, este tercer elemento son las políticas activas de empleo. Así pues, tendríamos:

- Flexibilidad: numérica, interna, funcional, salarial y de externalización.
- Seguridad: en el puesto, en el mercado, y en los ingresos.
- Políticas activas: fomento, re-cualificación, formación y conciliación.

La flexibilidad numérica externa también conocida como flexibilidad de empleo se refiere a los ajustes del volumen de la fuerza de trabajo acudiendo al mercado, mediante una mayor libertad para la contratación y la extinción de contratos. Por su parte, la flexibilidad interna se caracteriza por un ajuste temporal de la cantidad de trabajo en la empresa mediante la jornada de trabajo, es decir, las empresas pueden beneficiarse de ajustar las fluctuaciones de la demanda y reforzar así la competitividad y productividad a través de horarios atípicos, cuentas de tiempo de trabajo, distribución del horario, o trabajo a tiempo parcial. El término flexibilidad funcional se refiere a la organización flexible de la empresa,

9 Leonardi, L., Martín Artiles, A., Molina, O., Calenda, D., y Carrasquer Oto, P. “¿Es exportable la flexiseguridad? Un estudio comparado de Italia y España” Cuadernos de Relaciones Laborales, 29 (2), 2011, págs. 417-443.

en el sentido de desarrollar funciones polivalentes y rotación de puestos de trabajo que se logra a través de mucha formación y la capacidad de los trabajadores para desarrollar tareas y actividades diversas. Cuando se habla de flexibilidad salarial se refiere a la existencia de complementos salariales de carácter personal, como pueden ser en función del rendimiento del trabajador, o del puesto de trabajo que desempeña. Y, por último, la flexibilidad de externalización se caracteriza por la facultad del empresario para subcontratar algunos trabajos a trabajadores externos, o en forma de trabajo a distancia, teletrabajo o recurrir a trabajadores cedidos por las empresas de trabajo temporal.

En cuanto al término seguridad hay también varios tipos, uno de ellos es el puesto de trabajo que se refiere a la seguridad que la legislación otorga a la protección del empleo y limita al empresario a despedir. Otro tipo de seguridad es en el empleo o mercado que se caracteriza por la certidumbre de mantenerse activo en el mercado de trabajo, aunque sea con distinto empresario o en diferentes puestos de trabajo. La seguridad de renta o ingresos mínimos se refiere a una protección de ingresos estables y adecuados en el supuesto de cese de la actividad laboral. Y, por último, la seguridad de conciliación consiste en ofrecer a los trabajadores la posibilidad de compatibilizar un trabajo retribuido con responsabilidades familiares (cuidado de hijos o personas dependientes) o personales (formación, etc.)

De la combinación de las distintas manifestaciones de flexibilidad y seguridad se logran una gran diversidad de medidas de flexiseguridad, que pueden tender más hacia la flexibilidad o hacia la seguridad, o bien lograr un punto equilibrado. Por ejemplo, una legislación que facilita la contratación temporal o despidos a bajo coste, es decir, opta por la flexibilidad externa, reduce la seguridad del puesto de trabajo. Lograr un equilibrio justo y eficiente en ambos sentidos en la regulación laboral es tarea difícil. Como previamente se ha aludido las políticas activas de empleo juegan un papel fundamental para lograr una buena implementación de la flexiseguridad.

4. CAMBIOS NORMATIVOS EN ESPAÑA HACIA LA FLEXISEGURIDAD

En este contexto nuestro Derecho interno introduce la terminología de flexiseguridad de manera implícita en la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo (BOE núm. 227, de 18 de septiembre de 2010), y de manera explícita en el preámbulo de la Ley

3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral (BOE núm. 162, de 7 de julio de 2012) dónde afirma que la reforma laboral “es completa y equilibrada (...) y apuesta por el equilibrio en la regulación de nuestras relaciones de trabajo: equilibrio entre la flexibilidad interna y la externa; entre la regulación de la contratación indefinida y la temporal, la de la movilidad interna en la empresa y la de los mecanismos extintivos del contrato de trabajo; entre las tutelas que operan en el contrato de trabajo y las que operan en el mercado de trabajo, etc”.

Si bien, años antes, concretamente la Ley 11/1994, de 19 de mayo, por la que se modifican determinados artículos del Estatuto de los Trabajadores (BOE núm. 122, de 23 de mayo de 1994) se vislumbra un destello hacia la flexibilización a través de un mayor grado de adaptabilidad en cuanto a los tiempos de trabajo. En la propia Exposición de Motivos de la citada norma, se hace alusión a la “mejora de la competitividad; pero ello exige revisar el marco institucional de las relaciones laborales (...), de forma que sea compatible garantizar la posición de los trabajadores con proporcionar al desarrollo de la actividad empresarial capacidad de adaptación. Ello permitirá una adecuación flexible de la gestión de los recursos humanos en la empresa, tanto a la situación económica como a los cambios del mercado en el que opera”. Esta reforma normativa como se desprende va en la línea de otorgar mayor flexibilidad de adaptación a las empresas. Por su parte, la Ley 63/1997, de 26 de diciembre, de Medidas Urgentes para la Mejora del Mercado de Trabajo y el Fomento de la contratación indefinida (BOE núm. 32, de 30 de diciembre de 1997) pretende otorgar mayor grado de seguridad a los trabajadores, pues su objetivo fundamental es luchar contra el paro, la precariedad laboral, la alta rotación de contratos, y potenciar empleo estable y de calidad. En esa línea se elaboró más tarde la Ley 12/2001, de 9 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad (BOE núm. 164, de 10 de julio de 2001).

Años más tarde, la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, pretende como uno de sus objetivos “contribuir a la reducción del desempleo e incrementar la productividad de la economía española”, para lo cual decide actuar sobre el ámbito de la flexibilidad externa, aunque sin olvidar la flexibilidad interna y la intermediación laboral. Sin embargo, no fue hasta la ya citada Ley 3/2012 cuando se acuña verdaderamente en nuestro país el término de flexiseguridad.

Las medidas normativas tendentes a implementar la flexiseguridad en nuestro país fueron las siguientes:

- Potenciar la flexibilidad externa a través de facilitar las causas e indemnización de los despidos objetivos.
- Fomentar la flexibilidad de entrada a través de la creación del contrato indefinido de apoyo a los emprendedores para empresas de menos de 50 trabajadores.
- Limitar la contratación temporal mediante la limitación de la duración máxima del contrato de obra o servicio y del encadenamiento de contratos temporales, así como el progresivo aumento de la indemnización en los contratos temporales.
- Potenciar la flexibilidad interna a través de movilidad funcional, geográfica y gestión flexible del tiempo de trabajo. La flexibilidad del tiempo de trabajo encuadra claramente la distribución de la jornada, de tal forma, con una regulación flexible del aspecto cualitativo de la jornada de trabajo se trata de dar respuesta a las necesidades empresariales de carácter productivo para facilitar una mejor y más rápida atención a las necesidades coyunturales. El único mecanismo que con anterioridad a la Reforma Laboral de 1994 permitía la alteración del horario o de la distribución del tiempo de trabajo era el de modificación sustancial de condiciones de trabajo. El tiempo era una condición esencial del contrato de trabajo y su alteración requería la utilización de un procedimiento especialmente configurado al efecto. La norma no otorgaba a los convenios colectivos capacidad para que atribuyeran competencias al empresario a efectos de alterar el horario o la distribución del tiempo de trabajo¹⁰.

La reforma laboral de 2012 se presentaba a sí misma como todo un modelo o un paradigma de equilibrio y de coherencia en múltiples frentes que se resumen en la finalidad de alcanzar la flexiseguridad. Pero lo que ha sucedido desde la aprobación de la reforma de 2012 ha sido un reforzamiento de los poderes empresariales, pues el legislador ha concedido más poder a los empresarios dada su posición dominante en la relación de trabajo. Además, se ha producido en los últimos años un debilitamiento de los sindicatos, lo que acrecienta, más si

10 García Perrote Escartín y Mercader Uguina, J.R., *Reforma laboral 2012: análisis práctico del RDL 3/2012, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral*, Lex Nova, Valladolid, 2012.

cabe, la relación de fuerzas en favor de la parte fuerte del contrato de trabajo, el empresario.

La práctica de la reforma evidencia que no se han utilizado a fondo las medidas de flexibilidad interna como alternativas o excluyentes a las propias de la externa sino como complementarias y, en demasiados casos se recurre a éstas antes de ensayar aquéllas. De haber sucedido como pregonaban los preámbulos del RDL 3/2012 y el de la Ley 3/2012, no se hubieran destruido tantos puestos de trabajo desde la promulgación de las mismas. Asimismo, no se ha reducido, de manera significativa, la contratación temporal, que sigue teniendo unas elevadas cifras en las secuencias estadísticas mensuales y que, por otro lado, continúa siendo una lacra de nuestro mercado de trabajo. Por otra parte, las tutelas en el contrato de trabajo han disminuido a la vista de la fortísima inseguridad en el trabajo que dificulta o impide las denuncias y reclamaciones por parte de los trabajadores y sus representantes. Y por último, sigue existiendo la elevada tasa de paro, como demuestran los datos del paro existentes después de tres años desde la reforma laboral de 2012. Parece que la reforma laboral ha reforzado el poder de los empresarios y por el contrario ha debilitado el de los trabajadores¹¹.

La reforma laboral de 2012 ha incrementado los márgenes empresariales en orden a conseguir la flexibilidad interna, esto es, la que afecta al contenido de las condiciones de trabajo, a través de múltiples vías que afectan a figuras muy distintas¹². Por un lado, la Reforma de 2012 ha ensanchado los márgenes de movilidad funcional, de la movilidad geográfica y de las modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo. De otro, ha admitido un amplio recorrido para la inaplicación en la empresa de los convenios colectivos *erga omnes*, con la posible actuación arbitral, solicitada sólo por una de las partes y no por las dos como en cualquier arbitraje de tipo voluntario, de órganos administrativos concebidos para otras finalidades; y ello se lleva a cabo por medio de acuerdos suscritos por un empresario y los representantes mayoritarios de los trabajadores en la empresa, lo que, debilita la fuerza vinculante del convenio. Además, se impuso *ex lege* y sin posibilidad de excepción por la autonomía colectiva, como ya se ha visto, la primacía aplicativa de los convenios colectivos de empresa sobre los sectoriales. Sin embargo, la segunda parte que compone la terminología de flexiseguridad,

11 Barrios Baudor, G.L., “Hacia una organización más flexible del tiempo de trabajo”, en *Relaciones Laborales: revista crítica de teoría y práctica*, nº 12, año 30, diciembre 2014.

12 Del Rey Guanter, S., “La flexibilidad interna en la Ley 3/2012 de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral”, en *Actualidad Laboral*, nº 17-18, octubre 2012.

es decir, la seguridad, no se cumple, se ha producido más bien un incremento de los instrumentos o mecanismos de flexibilidad (especialmente la flexibilidad externa), pero no se ha implantado con el mismo grado medidas de seguridad.

En los últimos años, aunque no hacen alusión de manera expresa al término flexiseguridad, tanto el Real Decreto Ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación (BOE núm. 57, de 7 de marzo de 2019), como el Real Decreto Ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo (BOE núm. 61, de 12 de marzo de 2019), están encaminados hacia el fomento de la seguridad en el empleo al potenciarse la adaptación del tiempo de trabajo para facilitar la conciliación laboral y familiar, así como mejorando la protección social a través de bonificaciones para las empresas que contraten a personas desempleadas mayores de 52 años, entre otras. Parece con estas normas que se trata de alcanzar el equilibrio en la terminología y lograr alcanzar una efectiva flexiseguridad.

No podía faltar cierta alusión a la repercusión que ha tenido la pandemia global del COVID-19 en la legislación laboral y en lo que aquí atañe cómo se ha potenciado la flexiseguridad. Así pues, conviene mencionar que se han adoptado algunas medidas para proteger los empleos temporales, como la eliminación de carencia de desempleo para entrar en situación de expediente de regulación de empleo del art. 25 del Real Decreto-ley 8/2020 y la suspensión de la duración del contrato temporal durante el mismo, incluidos los formativos, relevo e interinidad, por las causas previstas en los arts. 22 y 23 del Real Decreto-ley 8/2020. Los arts. 22 y 23 del Real Decreto-ley 8/2020 delimitan la fuerza y causa empresarial que motiva los expedientes de regulación de empleo. Esta medida combina la flexibilidad interna con la protección social, y es una herramienta eficiente para combatir los efectos del COVID-19 sobre el trabajo.

También se regula el subsidio de desempleo excepcional por fin de contrato temporal y el de personas integradas en el Sistema Especial para Empleados de Hogar del Régimen General de la Seguridad Social a través del Real Decreto-ley 11/2020. En esta línea, el Real Decreto-ley 32/2020 igualmente reconoce, de forma extraordinaria, el acceso a la prestación contributiva por desempleo a los profesionales taurinos que lo soliciten. Igualmente se han adoptado algunas medidas para proteger los empleos temporales, como la eliminación de carencia

de desempleo para entrar en situación de expediente de regulación de empleo del art. 25 del Real Decreto-ley 8/2020 y la suspensión de la duración del contrato temporal durante el mismo, incluidos los formativos, relevo e interinidad, por las causas previstas en los arts. 22 y 23 del Real Decreto-ley 8/2020.

Como medida complementaria a la reducción o suspensión de jornada, el art. 2 del Real Decreto-ley 9/2020, de manera extraordinaria y con el objetivo de proteger el empleo durante la crisis por el COVID-19 establece que “la fuerza mayor y las causas económicas, técnicas, organizativas o de producción en las que se amparan las medidas de suspensión y reducción de jornada previstas en los arts. 22 y 23 del Real Decreto-ley 9/2020, no se podrán entender como justificativas de la extinción del contrato de trabajo ni el despido”. Las últimas normas laborales han estado encaminadas a lograr tanto la flexibilidad empresarial como la seguridad de los trabajadores, a diferencia de las reformas laborales de los años 2010 y 2012.

5. ANÁLISIS DEL MERCADO DE TRABAJO EN ESPAÑA

Pese a que la Unión Europea propugnaba la implementación de medidas tendentes a alcanzar la flexiseguridad laboral, la legislación española como ya se ha dicho no ha logrado un verdadero equilibrio. Resulta esencial, para determinar en qué grado nuestro mercado de trabajo es inclusivo y eficiente, analizar distintos parámetros, como puede ser la tasa de empleo y desempleo y la tasa de temporalidad, entre otros. Así pues, si analizamos la situación de nuestro mercado laboral desde la década de los ochenta hasta el comienzo de la crisis económica de 2008 en comparación con otros países de la Unión Europea se puede caer en la cuenta de que España tiene una tasa de empleo relativamente inferior y un paro de larga duración significativamente más elevado, además tiene una tasa de desempleo y temporalidad más alta que otros países de la Unión Europea¹³.

13 González-Mínguez, J. y Vacas, C. “La flexiguridad como modelo para los mercados de trabajo europeos”. Boletín Económico. Banco de España, 2007, págs. 71-86. Disponible en: <https://goo.gl/LAHKm8>

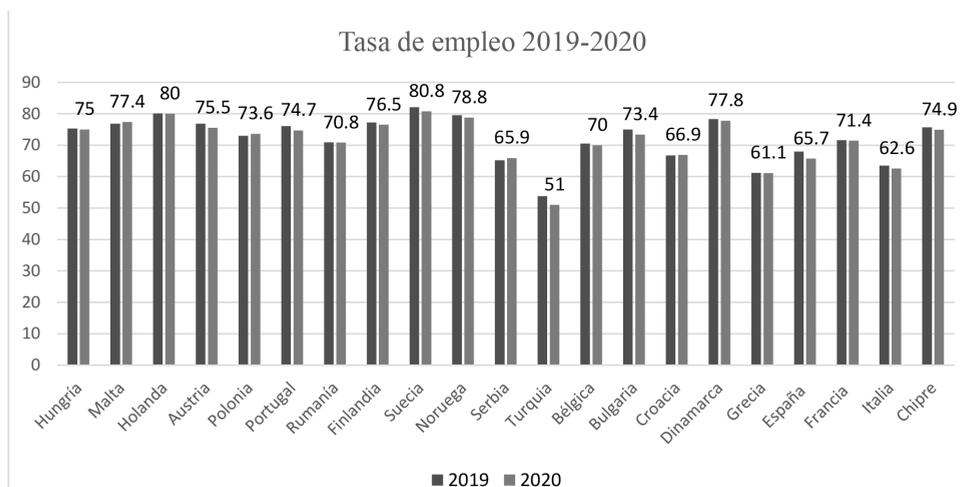


Gráfico 1: Elaboración propia a partir de datos EUROSTAT. Los datos medios de la UE hasta el año 2019 se tiene en cuenta los 28 Estados miembros, pero para el año 2020 se tiene en cuenta 27 Estados miembros.

En nuestro país la tasa de empleo según se muestra en el Gráfico 2 es inferior a la media del conjunto de la Unión Europea, especialmente mayor en el periodo comprendido entre 2012-2014 (Gráfico 1). En 2020 la diferencia porcentual de la tasa de empleo en España con respecto a la media de la UE-27 es de 6,7, no tan acusada como en 2014. Estos datos muestran que las reformas laborales de los años 2010 y 2012 tendentes a implementar medidas hacia la flexiseguridad, no dieron sus frutos.

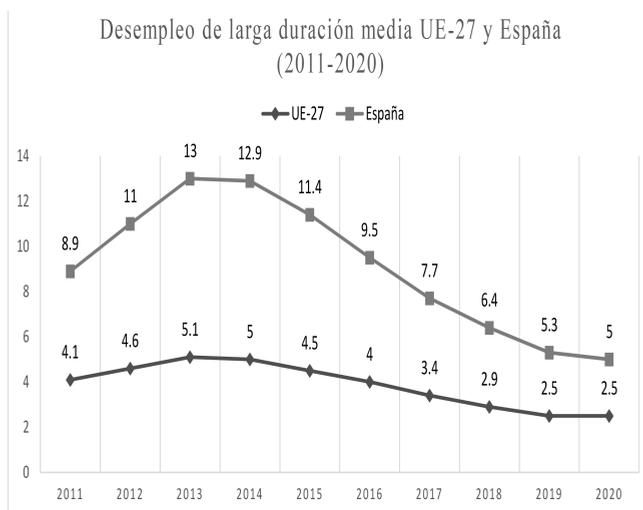


Gráfico 2: Elaboración propia a partir de datos EUROSTAT. Los datos medios de la UE hasta el año 2019 se tiene en cuenta los 28 Estados miembros, pero para el año 2020 se tiene en cuenta 27 Estados miembros.

Los datos de desempleo de larga duración también proporcionan información de si las medidas de flexiseguridad que se incorporaron en las reformas laborales en España dieron sus frutos. Como se puede observar en el Gráfico 3 la tasa de desempleo de España está por encima de la media de desempleo de los países de la Unión Europea, más acentuada en el periodo comprendido entre 2012-2014, desde entonces la tendencia ha sido decreciente. Estos datos llevan a pensar que las medidas normativas que se adoptaron en las reformas de 2010 y 2012 no ayudaron a reducir la destrucción de empleo derivado de la crisis económica que estaba viviendo el país en esos años. Las medidas normativas se escribieron en término de flexibilidad y no tanto de seguridad de los trabajadores.



Gráfico 3: Elaboración propia a partir de datos EUROSTAT. Los datos medios de la UE hasta el año 2019 se tiene en cuenta los 28 Estados miembros, pero para el año 2020 se tiene en cuenta 27 Estados miembros.

Otro parámetro que puede mostrar la eficacia en la implementación de flexiseguridad en nuestro país es el grado de temporalidad existente. Como se puede observar el porcentaje de contratos temporales en España en 2020 está muy por encima de la media de los países de la Unión Europea. Los contratos indefinidos suelen configurarse como la principal vía de acceso a la seguridad, entendida principalmente como la estabilidad en el empleo e incluyendo, en menor medida, el acceso a la formación y a prestaciones públicas. Igualmente, los intentos de flexibilizar estos mercados laborales suelen traducirse en la proliferación de contratos temporales y de contratos de puesta a disposición¹⁴

¹⁴ Comisión Europea. Hacia los principios comunes de la flexiseguridad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad. 2007. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2007:0359:FIN> págs. 15-16.

Así pues, la segmentación del mercado de trabajo (contratos fijos vs. contratos temporales) es uno de los problemas, junto con el desempleo de larga duración, del mercado laboral y del modelo de relaciones laborales en España¹⁵.

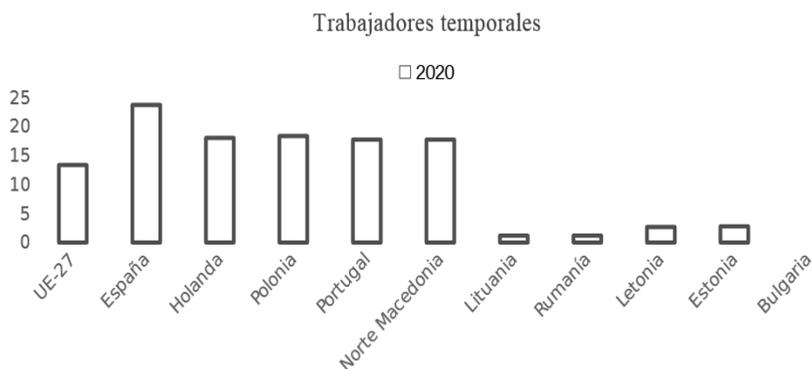


Gráfico 4: Elaboración propia a partir de los datos EUROSTAT. Refleja la media de la UE-27 y los países de la UE con mayor y menor temporalidad.

6. REFLEXIONES FINALES

Tras la realización del presente estudio pueden extraerse varias conclusiones, entre otras, y en primer lugar que la globalización de la economía y la descentralización empresarial, han sido el punto de inflexión para el desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación. En consecuencia, se ha producido un cambio en la gestión y organización de las empresas, es decir, el diseño y tamaño de las plantillas se ha hecho más competitivo. En este sentido, desde las instancias internacionales y particularmente de la Unión Europea se ha venido apostando claramente por un modelo de gestión laboral basado en la flexiseguridad, que permita alcanzar un equilibrio entre la flexibilidad demandada por los mercados y la seguridad exigida por los trabajadores, junto a unos adecuados sistemas de protección social.

Como se ha visto, algunos países han servido de modelo de flexiseguridad (ejemplo de Dinamarca y Austria), pero como también se ha aludido esto no es extrapolable al resto de países. En España la regulación del mercado de trabajo hasta la reforma laboral de 2010 y 2012 se caracterizaba por tener un alto nivel de rigidez normativa, proteccionista de la esfera del trabajador. A raíz de la crisis

15 Casas Baamonde, M.E. “La contratación temporal: problemas y soluciones. Un debate necesario”, *Derecho de las Relaciones Laborales*, núm. 11, 2017, págs. 1099 y siguientes.

económica de 2008, el sistema se convertía en insostenible y se alcanzaron cifras muy elevadas de desempleo, por lo que se hacía evidente la necesidad de una modernización legislativa. La reforma laboral de 2012 pretendía la introducción equilibrada de medidas que fomentaran la creación de puestos de trabajo y la estabilidad en el empleo. Sin embargo, y como se ha visto, las medidas eran demasiado flexibilizadoras y no se obtuvieron los resultados esperados. El mercado laboral ha seguido con altas tasas de desempleo, con gran uso de contratos temporales. Recientemente, y causa de la pandemia global por COVID-19, nuestro país ha elaborado una serie de normas tendentes a la flexiseguridad, parece que en términos más equilibrados que las reformas de 2010 y 2012. En este sentido, se ha tratado de dotar al empresario de fórmulas flexibles, pero sin olvidar las medidas protectoras de los trabajadores.

BIBLIOGRAFÍA

- Barrios Baudor, G.L., “Hacia una organización más flexible del tiempo de trabajo”, en Relaciones Laborales: revista crítica de teoría y práctica, nº 12, año 30, diciembre 2014.
- Del Rey Guanter, S., “La flexibilidad interna en la Ley 3/2012 de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral”, Actualidad Laboral, nº 17-18, octubre 2012.
- Casas Baamonde, M.E. “La contratación temporal: problemas y soluciones. Un debate necesario”, Derecho de las Relaciones Laborales, núm. 11, 2017, págs. 1099 y siguientes.
- Comisión Europea. Libro Verde. Cooperación para una nueva organización del trabajo, de 16 de abril. Bruselas. COM (97) 128 final. 1997.
- Comisión Europea. Libro Verde. Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI, de 22 de noviembre. Bruselas. 2006.
- Comisión Europea. Hacia los principios comunes de la flexiseguridad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad. 2007. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2007:0359:FIN>.
- García Perrote Escartín y Mercader Uguina, J.R., *Reforma laboral 2012: análisis práctico del RDL 3/2012, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral*, Lex Nova, Valladolid, 2012.
- González-Mínguez, J. y Vacas, C. “La flexiguridad como modelo para los mercados de trabajo europeos”. Boletín Económico. Banco de España, 2007. Disponible en: <https://goo.gl/LAHKm8>

- Klammer, U. “Flexiseguridad: perspectiva europea”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* núm. Extraordinario, 2006, págs. 117-143.
- Leonardi, L., Martín Artiles, A., Molina, O., Calenda, D., y Carrasquer Oto, P. “¿Es exportable la flexiseguridad? Un estudio comparado de Italia y España” *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 29 (2), 2011, págs. 417-443.
- Martínez Abascal, V.A. (2018) “La idea de flexiseguridad y reformas laborales: propósitos y resultados” *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, núm. Extraordinario, págs. 45-80.
- Wilthagen, T. y Tros, F. The concept of flexicurity: a new approach to regulating employment and labour markets. *Transfer*, 10, (2), 2004, pág. 166-186.