

# EMPLEO Y DESEMPLEO: POLÍTICAS ACTIVAS Y PASIVAS

Ricardo Escudero Rodríguez

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social  
Universidad de Alcalá

**Sumario:** 1. Una premisa general y necesaria: el alcance de las políticas activas y pasivas de empleo. 2. La relación entre políticas pasivas y activas en el Libro verde y su proyección sobre la situación española. A) La apuesta por las transiciones laborales o la búsqueda de la garantía de la seguridad en el empleo. B) La importancia decisiva de las políticas activas de empleo, en especial del aprendizaje permanente. C) La existencia de unos sistemas suficientes y eficaces de protección del desempleo: los fuertes condicionantes de la propuesta. D) El necesario replanteamiento de la interrelación dialéctica entre políticas activas y pasivas y las intersecciones entre una y otra. 3. Algunas reflexiones críticas sobre el alcance del eufemísticamente denominado Libro Verde.

## 1. UNA PREMISA GENERAL Y NECESARIA: EL ALCANCE DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS Y PASIVAS DE EMPLEO

El Libro Verde *“Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI”*, elaborado por la Comisión de las Comunidades Europeas —en adelante, Libro Verde— sitúa en el centro de sus propuestas y del consiguiente debate que ha pretendido provocar la relación entre las dos vertientes que caracterizan las políticas de empleo: de un lado, las denominadas pasivas y, de otro, las llamadas activas. Pues bien, de modo previo al análisis y valoración del contenido del mismo en dicha materia, conviene precisar el alcance real de cada una de esas dos manifestaciones a fin de conocer, con exactitud, cuáles son los parámetros de referencia de las consideraciones que se van a efectuar en este trabajo.

En efecto, las políticas de empleo se estructuran en dos grandes bloques: en primer

lugar, las de carácter pasivo, que son las que, tradicionalmente, han sido objeto de una mayor atención legislativa. Ellas son fórmulas de compensación por la pérdida de ingresos padecida por el trabajador que se encuentra en desempleo, mientras aquél permanece en tal situación. En concreto, las políticas pasivas incluyen las percepciones económicas a las que tienen derecho los trabajadores por causa de protección del desempleo, tales como el pago de las prestaciones o de los subsidios en tal concepto o de la renta activa de inserción, dirigida a desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo. Esto es, comprenden cualquier tipo de cantidad abonada por los poderes públicos que es percibida por tales colectivos, siempre que su origen sea el desempleo. En nuestro ordenamiento, tales políticas pasivas derivan, directamente, de lo establecido en el art. 41 de la Constitución que establece que los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social, para todos los ciudadanos,

que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, “especialmente en el caso de desempleo”.

Y, en segundo término, están las políticas activas de empleo, que se han ido abriendo terreno, con mucha fuerza y, a veces, originalidad, en los diferentes ordenamientos jurídicos durante las últimas décadas y que se han ido diversificando de manera progresiva tanto desde el punto de vista subjetivo como desde la perspectiva de las técnicas utilizadas. Estas políticas son aquellas que tienen por finalidad bien conseguir la inserción o reinserción profesional de personas desempleadas o bien lograr el mantenimiento del empleo de trabajadores ocupados, procurando evitar que lo pierdan por motivo de obsolescencia profesional. Las manifestaciones de esta modalidad de la política de empleo son más amplias y variadas que en el caso de las políticas activas e, incluso, conocen un marcado grado de dispersión legislativa, ya que se encuentran en muy distintos pliegues del ordenamiento jurídico de los diferentes países.

La legislación española recoge, con mucha claridad y modernidad, ambas vertientes de la política de empleo, por lo que es oportuno detenerse en ello. Así, ésta es definida, con acierto, por el art. 2 de la *Ley 26/2003, de 16 de diciembre, de Empleo* como el conjunto de decisiones que, teniendo en cuenta lo establecido en los art. 40 y 41 de la *Constitución*, son adoptadas por el Estado y las Comunidades Autónomas y tienen por finalidad el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo, así como la calidad en el empleo, a la adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y demanda de empleo, a la reducción de las situaciones de desempleo y a la debida protección en las situaciones de desempleo.

Dicha norma legal supuso un claro paso adelante en la precisión de estos conceptos no sólo por el hecho de definir la política de empleo sino, además, por incorporar, plenamente, la aludida tipología de las políticas de empleo y, muy en especial, por abordar con detalle la regulación general de las de carácter activo. Lo

evidencia que dedique a éstas un capítulo —el II— dentro de su título II. En efecto, dicha Ley define, de modo expreso en su art. 23, las políticas activas como un conjunto de programas y medidas de orientación, empleo y formación que tienen por objeto mejorar las posibilidades de acceso al empleo de los desempleados en el mercado de trabajo, por cuenta propia o ajena, y la adaptación de la formación y recalificación para el empleo de los trabajadores, así como aquellas otras destinadas a fomentar el espíritu empresarial y la economía social. Y, asimismo, su art. 24 enfatiza en el enfoque preventivo de las mismas a fin de facilitar nuevas oportunidades de incorporación al empleo a los desempleados antes de que éstos pasen a una situación de paro de larga duración.

Pues bien, el concreto contenido de las políticas activas de empleo se articula en torno a un conjunto plural de ejes temáticos, que vienen recogidos, con carácter general, en el art. 25.1 de la mencionada Ley de Empleo. Sin seguir exactamente el desglose de los mismos que efectúa dicho precepto, tales ejes pueden sintetizarse del siguiente modo: a) La promoción de la creación y fomento del empleo y de la actividad que lo genere, apoyando también el autoempleo, la economía social y el desarrollo de pequeñas y medianas empresas. b) El acceso al empleo asalariado o autónomo por medio de diferentes técnicas de incentivación, ya sean de naturaleza económica o técnica, promoviendo medidas destinadas a la inserción laboral de personas en situación o riesgo de exclusión social. c) La intermediación entre la oferta y la demanda de trabajo; esto es, la colocación, que facilite, entre otras medidas, la movilidad geográfica. d) La información y orientación profesionales tendentes a la búsqueda activa de empleo. e) La formación profesional en sus diferentes vertientes a fin de favorecer la empleabilidad de los trabajadores desempleados o de mejorar la cualificación de los ya ocupados para evitar la pérdida de su empleo y el fomento de la práctica profesional.

Como se desprende de su mera lectura, tales medidas tienen perfiles jurídicos muy variados, pero siempre tienden a objetivos que son,

de por sí, complementarios. Y, desde el punto de vista del estatus de los trabajadores afectados, hay que distinguir, de un lado, entre un bloque de acciones dirigidas a procurar la inserción o reinserción profesional de los que están desempleados, que, en un sentido amplio, pueden incluir, en su caso, una serie de medidas dirigidas a atenuar la pérdida de empleo y a reencontrar otro, tales como ciertas iniciativas contenidas en los llamados planes sociales que son preceptivos en empresas que superen un número determinado de trabajadores, como, por ejemplo las relativas a la recolocación en otras empresas u *out placement*. Y, de otro, dichas medidas tienden al mantenimiento del empleo de los trabajadores que están ocupados, esto es, todas las que se encuadran dentro de lo que se ha dado en denominar la gestión preventiva del empleo, o sea, de conservación del mismo y evitación de su pérdida.

En fin, de todo lo expuesto con anterioridad se deduce que las políticas de empleo se caracterizan por su enorme amplitud subjetiva y material al afectar a múltiples sujetos e instituciones y al desglosarse en muy variadas manifestaciones, como demuestra sobradamente la mera lectura de la legislación vigente sobre el tema o de las Directrices comunitarias en materia de empleo. Así, entre los sujetos afectados, cabe destacar la intervención de diferentes instituciones de carácter público —la Unión Europea, la Organización Internacional de Trabajo, los Estados— y, dentro de ellos, de las Administraciones General, autonómica y local— y de carácter privado, tales como las empresas y sus organizaciones representativas, los sindicatos, ciertas agencias, centros formativos, fundaciones, asociaciones, organizaciones no gubernamentales, sociedades sin ánimo de lucro, etc. Y, claro es, los trabajadores, siendo sus destinatarios muy dispares ya que, como se ha expuesto, pueden encontrarse en situación de desempleo y pertenecer a determinados colectivos desfavorecidos en el mercado de trabajo o bien estar ocupados.

Y, desde un punto de vista objetivo, las políticas de empleo abarcan múltiples materias que, como se ha visto, afectan a una pluralidad

de formas de empleo (asalariado, autónomo, público y privado...), al acceso al mismo, a los incentivos a la concertación de contratos y al autoempleo, a la orientación y formación profesional, al perfeccionamiento, reconversión y reinserción laboral, a los servicios de colocación y recolocación. E, incluso, en un sentido más amplio, a la regulación de determinadas condiciones laborales, señaladamente los diferentes tipos de contratación laboral, el tiempo de trabajo dada su eventual relación con la redistribución del empleo, la no discriminación por diversas causas y la pérdida del empleo. En suma, el universo de figuras afectadas por las citadas políticas es realmente extenso y exige un análisis transversal de muchos bloques temáticos de los distintos ordenamientos jurídicos.

## 2. LA RELACIÓN ENTRE POLÍTICAS PASIVAS Y ACTIVAS EN EL LIBRO VERDE Y SU PROYECCIÓN SOBRE LA SITUACIÓN ESPAÑOLA

### A) LA APUESTA POR LAS TRANSICIONES LABORALES O LA BÚSQUDA DE LA GARANTÍA DE LA SEGURIDAD EN EL EMPLEO

Esclarecidos los conceptos y las manifestaciones básicas de las políticas de empleo a modo de premisa general, es ya el momento de precisar qué es lo que realmente plantea el Libro Verde sobre políticas activas y pasivas de empleo. Pues bien, para ello, hay que distinguir entre lo que dicho libro afirma al respecto y las específicas preguntas que somete a la reflexión general. Respecto de lo primero, conviene recordar que aquél adopta un enfoque del trabajo basado en el ciclo de vida, pues parte de la ruptura del prototipo de conservación del mismo puesto de trabajo durante toda la carrera profesional del trabajador.

Esto es, de la idea de que el trabajo predominante o exclusivo en la vida laboral ha

concluido como paradigma, salvo, habría que añadir, al menos por el momento, en el empleo funcional. Y, en consecuencia, dicho Libro critica el hecho de que las legislaciones laborales y de seguridad social se han diseñado, en general, para garantizar la protección de los trabajadores por cuenta ajena en empleos particulares, pero quizás no basten para ayudar a los trabajadores en su transición de una situación a otra, bien por interrupciones de trabajo involuntarias (así, las motivadas por despido o desempleo) o voluntarias (como, por ejemplo, por causa de formación, conciliación con responsabilidades familiares, excedencias o permisos parentales).

En consecuencia, el Libro Verde aboga, de modo reiterado, por la puesta en práctica de políticas de movilidad o, utilizando sus propios términos, de transiciones entre un empleo y otro. En efecto, aquél se refiere a la movilidad geográfica y, también, a la de carácter funcional —esto es, a la flexiguridad interna en una misma empresa— y, asimismo, a la libre circulación de trabajadores en el espacio europeo. Pero, sobre todo, enfatiza en la movilidad de una empresa a otra o, en su caso, de un empleo asalariado a uno autónomo, es decir, la flexiguridad externa. Y, así, más que a la movilidad en el sentido tradicional del término, dicho Libro se refiere a las “transiciones” en el seno del mercado de trabajo entre diferentes empleos.

En fin, el mencionado Libro considera que tales deficiencias se proyectan de modo especial, sobre las mujeres, los desempleados de larga duración y los denominados trabajadores “periféricos” o colectivos en situación de mayor debilidad cara a la inserción o reinserción laboral. De ahí que apueste por unos mercados de trabajo más inclusivos y reactivos ante la innovación y los cambios, debiendo disponer los trabajadores potencialmente vulnerables de oportunidades sucesivas que les permitan mejorar su movilidad y lograr que sus transiciones laborales sean un éxito. Y, de modo general para todos los trabajadores, el reiterado Libro da un mayor énfasis a un marco de apoyo que garantice la seguridad en el empleo, incluida la protección del desempleo y medidas activas de

apoyo a los trabajadores durante los períodos de transición.

Partiendo de tales apreciaciones, el Libro Verde somete a la consideración de los diferentes sujetos implicados en la materia que nos interesa unos concretos interrogantes, que son los siguientes: de un lado, se plantea si “¿merecería la pena contemplar una combinación entre una relajación de la legislación de protección del empleo y una asistencia adecuada a los desempleados, en forma de compensaciones por pérdida de ingresos (políticas pasivas del mercado de trabajo) y también mediante políticas activas del mercado de trabajo?” (pregunta nº 4). Por otro lado, se interroga “¿cuál puede ser la función de la Ley o de los convenios colectivos negociados entre los interlocutores sociales en el fomento del acceso a la formación y las transiciones entre las distintas formas de contratos para sostener la movilidad vertical a lo largo de una vida profesional plenamente activa? (pregunta nº 5). Y, por último, se plantea “¿cómo se puede facilitar la contratación..... y garantizar a la vez un nivel suficiente de seguridad de empleo y de protección social?” (pregunta nº 6).

Las tres preguntas están interrelacionadas entre sí, por lo que la reflexión sobre ellas se efectuará de un modo conjunto y no individualizado. Y ello, porque, en el fondo, el hilo conductor del Libro Verde en la temática que nos ocupa consiste en someter a un debate las siguientes cuestiones que constituyen los ejes básicos de la flexiguridad que son precisos para adoptar un enfoque plural de la misma: de un lado, la conveniencia o no de proceder a lo que denomina “una relajación de la legislación de protección del empleo”, lo que no es más que un deliberado y burdo eufemismo para referirse a la flexibilización de las causas, procedimientos y costes del despido; de otro, la posibilidad de otorgar una adecuada protección a los desempleados —lo que parece sugerir, implícitamente, que la actual no lo es o, cuando menos, que hay que revisarla— tanto en su vertiente económica o pasiva como en la relacionada con las políticas activas, dentro de las que la formación ocupa un lugar central; y, por

último, la intensificación de las transiciones o cambios en los contratos que los trabajadores suscriban durante su vida laboral, lo que suscita el replanteamiento dialéctico de la relación entre políticas pasivas y activas de empleo. En suma, el Libro Verde enfatiza en el rol determinante de estas dos manifestaciones de la política empleo, apostando, firmemente, por la existencia de unas políticas activas eficaces que ayuden a las personas a afrontar cambios rápidos, reduzcan los períodos de desempleo y faciliten las transiciones a nuevos puestos de trabajo.

Ciertamente, algunas de estas reflexiones y propuestas ya habían sido anticipadas, de modo más sucinto, por determinados textos de la Unión Europea, incluso en el conocido y clarividente Informe Supiot de 1999. Ahora bien, el Libro cuyo análisis se efectúa ahora va más lejos en la concreción de las mismas. Así, por poner algún ejemplo relativo al concepto de flexiguridad, en las Directrices sobre políticas de empleo de 2003, se consideraba ya un elemento esencial de dichas políticas el aprendizaje permanente de los trabajadores. Así, la directriz específica nº 3 preveía la necesidad de abordar el cambio y promover la adaptabilidad y la movilidad en el mercado de trabajo, debiendo los Estados proporcionar a los trabajadores y las empresas la capacidad para adaptarse a los cambios, teniendo en cuenta la necesidad de combinar flexibilidad y seguridad. Y, desde ese punto de vista, cabe afirmar que el llamado Libro Verde de 2006 es una concreción de postulados reiteradamente esbozados por la Unión Europea. El llamado Libro Verde hace suyas tales consideraciones y las eleva a categoría general.

## **B) LA IMPORTANCIA DECISIVA DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO, EN ESPECIAL DEL APRENDIZAJE PERMANENTE**

El Libro Verde reitera la importancia de las políticas activas de empleo en el nuevo diseño de la flexiguridad para que los trabajadores se sientan más seguros ante situaciones de cam-

bios ocupacionales y de desempleo. Sin embargo, dentro de ellas, se centra, de manera casi exclusiva, en el aprendizaje permanente como manifestación esencial de las mismas. Ahora bien, más allá del inequívoco lugar central y estratégico de la formación, entendida en el sentido amplio que analizaremos a continuación, es muy llamativo que dicho Libro ignore, completamente, otras muchas manifestaciones de las políticas activas de empleo que son de todo punto imprescindibles para conseguir los fines que se propone. Así, por poner algunos ejemplos, los nuevos retos a los que se enfrentan los servicios públicos de colocación, la información y orientación profesionales o los incentivos de distinta naturaleza al empleo, ya sea asalariado o autónomo, que tanta importancia tienen en el modelo español. En todas estas cuestiones, también esenciales para una eficaz política de empleo, el Libro Verde es clara y preocupantemente simplista y deficitario.

Ciertamente, la Comunicación de la Comisión denominada «Hacia los principios comunes de la flexiseguridad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad» de 27 de junio de 2007 concreta algo más al mencionar que es preciso implantar sistemas eficaces de apoyo a la búsqueda de empleo e incentivación del trabajo que garanticen el equilibrio entre los derechos y las obligaciones de los trabajadores. Y, también pero de modo muy general, afirma que es necesaria la asignación de más recursos a políticas individualizadas y preventivas. O, en fin, entiende que hay que reforzar los servicios públicos de empleo en términos de personal y de capacidades, considerándose la cooperación con otros socios del mercado, como las empresas de trabajo temporal. Pero, con todo, se trata de referencias excesivamente sucintas, por lo que el balance de conjunto es excesivamente pobre en relación a una materia compleja y necesitada de nuevos impulsos, máxime si se tiene en cuenta que las Directrices sobre empleo, aprobadas desde 1997 por el Consejo Europeo, han aportado interesantes y concretas pautas sobre las que el Libro Verde y la referida Comunicación pasan como sobre ascuas.

Dicho Libro apuesta, firmemente, por la existencia de unas medidas eficaces en materia de aprendizaje permanente que ayuden a las personas a afrontar los cambios rápidos que conocen, en la actualidad, las nuevas formas de producir y de trabajar de modo tal que los individuos puedan mantenerse al día respecto de las nuevas competencias profesionales solicitadas. Planteamiento que no es novedoso, ya que se inscribe dentro de la necesidad ya recogida en el Tratado de Ámsterdam y sucesivamente invocada por el Consejo Europeo —y, en particular de la llamada Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo—, de movilizar todos los recursos nacionales y comunitarios adecuados para promover “una mano de obra cualificada, formada y adaptable” en el contexto de una economía fuertemente competitiva a escala mundial.

Y, en concreto, el Libro Verde y la Comunicación de la Comisión de 27 de junio de 2007 ponen una especial atención en el lugar central que corresponde al aprendizaje permanente al insistir en la necesidad de que en los programas nacionales de reforma se elaboren, de manera más sistemática, estrategias globales a fin de garantizar la adaptabilidad y empleabilidad continuas de los trabajadores a las nuevas situaciones y lograr mejores expectativas de empleo de los mismos. Y muy en particular, de los más vulnerables, pues se afirma en tono crítico que, con demasiada frecuencia, los únicos beneficiados por las medidas formativas son los trabajadores altamente cualificados. Y, en consecuencia, se postula que las políticas activas han de brindar a los desempleados, pero también a otros sujetos como, por ejemplo, a los trabajadores poco cualificados, los que tienen contratos temporales, los de más edad y los autónomos una nueva oportunidad en el mercado de trabajo cara a conseguir su inserción o reinserción laboral en otras empresas o a través del autoempleo. Es decir, el valor del aprendizaje permanente cara a la inclusión social de personas que pudieran estar en situación de riesgo de exclusión es indiscutible. En suma, una mejor y más adecuada formación de tales colectivos ha de redundar, favorablemente, en

una mayor facilidad para realizar transiciones laborales de unas a otras empresas o de una actividad asalariada a una autónoma.

Además, es claro que tales documentos también aluden a otras proyecciones del aprendizaje permanente, como la que se refiere a la específica formación de los trabajadores ocupados. Vertiente que se concreta tanto en la realización de acciones dirigidas a procurar su promoción profesional y, por supuesto, la conservación de su empleo, lo que, en ocasiones, puede pasar por el desempeño polivalente de distintas tareas laborales. Es lo que se ha denominado, desde hace ya algún tiempo, la “gestión preventiva del empleo”, que cuenta con una larga experiencia en países como Francia y Alemania y que consiste en el logro de una más adecuada adaptación de los trabajadores a los requerimientos derivados de los cambios habidos en la forma de producir y de trabajar. Se trata, pues, de acompañar competencias de los trabajadores a las nuevas y cambiantes exigencias empresariales con el fin de impedir una obsolescencia profesional que pudiera estar en el origen de su eventual despido. Y, además, tanto el Libro Verde como la ya mencionada Comunicación a la Comisión resaltan, con acierto, otras vertientes de esa poliédrica y ambivalente figura que es el aprendizaje permanente al considerar que ella también es un instrumento crucial para conseguir el incremento de la competitividad y de la productividad de las empresas al estar en mejores condiciones de responder, de modo idóneo, a los cambios económicos.

Pues bien, aunque el Libro Verde no lo explicita, dicho planteamiento conecta, directamente, con la ruptura del prototipo de la formación y con la necesidad de que ésta se lleve a cabo a lo largo de toda la vida laboral de los trabajadores. Esto es, implica el pase a una concepción de la formación distinta a la que ha imperado tradicionalmente, que, aparte de adquirirse, básicamente, antes del inicio de la actividad laboral, ha sido más estática y, en conjunto, ha estado menos atenta a las exigencias de las necesidades productivas. Por el contrario, la nueva visión del aprendizaje que

subyace en el citado Libro se caracteriza por ser dinámica, actualizada de modo continuo y por estar estrechamente interrelacionada con las transformaciones que está sufriendo, a una velocidad de vértigo, la economía y, por ende, el mercado de trabajo. Su razón de ser no es otra que acomodar plenamente a tales cambios las competencias profesionales de los trabajadores y evitar desajustes entre éstos y los tipos de actividad y de empleo requeridos.

Las Directrices sobre empleo de 2005 ya lo habían reconocido de manera expresa al afirmar que el itinerario profesional de los trabajadores es cada vez más complejo, ya que las modalidades de trabajo se diversifican de manera creciente y son cada vez más irregulares y deben asimismo completar un número creciente de transiciones a lo largo de su vida. Y, dada la rápida mutación de las economías y las consiguientes reestructuraciones, los trabajadores deben adaptarse tanto a nuevos métodos de trabajo como a la evolución de su categoría profesional, y han de estar dispuestos a formarse permanentemente.

Por otra parte, es claro que, para conseguir tales objetivos, se ha de mejorar la inversión continua en recursos humanos y en el desarrollo de las capacidades de los trabajadores, lo que requiere, según reconoce la Comunicación de la Comisión de 27 de junio de 2006, una utilización más eficaz de los recursos públicos y privados que, a su juicio, se rentabilizarán a través del aumento de puestos de trabajo y de la productividad laboral. Y, además, se propone que los poderes públicos estimulen el aprendizaje permanente financiado por los particulares, por ejemplo, mediante deducciones fiscales y que los trabajadores puedan, incluso, sufragar parte de los costes, invirtiendo su tiempo en acciones formativas. La finalidad de tales planteamientos es conseguir, en mucho mayor medida que en la actualidad, que la formación para el empleo y en el empleo —esto es, las vertientes de la formación profesional que, tradicionalmente, se han denominado ocupacional y continua— contribuya a una mayor —al menos, tendencial— tasa de empleo; o bien a una más elevada probabilidad de

mantenerlo por medio de una adecuada cualificación acorde con las necesidades productivas de las empresas, lo que puede actuar como un dique frente a posibles pérdidas de empleo. Y ello es importante, ya que la Comunicación a la Comisión de 27 de junio de 2007 afirma que una elevada participación en el aprendizaje permanente se ha relacionado positivamente con una alto volumen de empleo, ya que, se dice, el gasto en políticas activas del mercado de trabajo es directamente proporcional a la reducción del desempleo global.

No obstante, es indiscutible que es preciso aumentar los fondos destinados al aprendizaje permanente y que una fuerte inversión en medidas de formación puede contribuir al logro de tal resultado. Sin embargo, sin desconocer que tal esfuerzo inversor no siempre implica, de manera incondicionada, un incremento de la calidad de las iniciativas formativas ni un efecto directo y positivo en el descenso del desempleo. Y ello, porque en la creación de empleo y en su mantenimiento influyen un conjunto de parámetros que exceden, con mucho, a la inversión en formación y que tienen que ver con magnitudes y ciclos económicos y con la existencia de una serie de presupuestos de distinta naturaleza, como, por ejemplo, los fiscales, los administrativos y los relativos a los costes indirectos del empleo. Dicho en otros términos, el destino de mayores recursos a medidas de carácter formativo es una condición necesaria, pero no suficiente, para la generación y la conservación del empleo.

Con todo, es de todo punto necesario llevar a cabo análisis cualitativos y no meramente cuantitativos a fin de poder conocer, con mayor exactitud y fiabilidad, la efectividad de las medidas de políticas activas adoptadas por los diferentes poderes públicos y, muy en especial, de las formativas. Y, para ello, es preciso utilizar nuevas metodologías de análisis que permitan realizar estudios de seguimiento tras la colocación, la concesión de incentivos al empleo asalariado o al autoempleo o tras la puesta en práctica de acciones formativas y/o de información y orientación profesionales. En definitiva, es imprescindible efectuar valo-

raciones cualitativas y fiables de los resultados de las medidas de políticas activas, comprobando hasta qué punto el incremento del gasto en ellas va acompañado de un aumento de su eficiencia.

En efecto, la medición del grado de eficacia real de las políticas activas de empleo es una de las asignaturas pendientes de muchos modelos de relaciones laborales y, desde luego, de los de los países del sur de Europa y, entre ellos, del nuestro. Es como un ritornello que está siempre presente en las declaraciones políticas, en las del diálogo social y en las reformas de la legislación laboral. Es, realmente, un tema recurrente e indispensable en cualquier Estado social y democrático de Derecho y es de todo punto indudable que es un objetivo prioritario a conseguir en toda circunstancia y situación al margen de que su logro se vincule o no a la llamada flexiguridad. Es decir, es un valor por sí mismo.

Subyace, pues, el grave problema de comprobar la efectividad de unas políticas, que, como ya se ha señalado, se han vuelto enormemente complejas y variadas desde diversas perspectivas: por una parte, desde el plano institucional, dado el amplio número de poderes públicos de distinta naturaleza implicados por tales políticas. De otra parte, desde el subjetivo, habida cuenta del creciente número de personas afectadas por ellas y de la necesaria individualización de las diferentes acciones para que tengan unas mínimas garantías de éxito. Y, en fin, desde el objetivo, ya que las políticas activas se desglosan en múltiples manifestaciones materiales que tienen un alcance extraordinariamente amplio.

En fin, es indudable que, en los diferentes países, se ha avanzado mucho tanto en esa materia como, en general, en el conjunto de las políticas activas de empleo, y, asimismo, en la individualización y diversificación de las mismas. Y, de modo especial, es innegable que, en materia de aprendizaje permanente, se ha realizado un importante esfuerzo cuantitativo y cualitativo con la finalidad de vincular, de un modo más estrecho y eficaz, las múltiples acciones en las que aquél se desglosa con el

empleo. Fiel exponente de ello es la profunda actualización que ha conocido el ordenamiento español de los postulados legislativos sobre tal temática, llevada a cabo primero por la *Ley 5/2002, de 19 de junio, sobre Cualificaciones y Formación Profesional*, y, en desarrollo de la misma, por el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, que regula el subsistema de formación profesional para el empleo.

Ahora bien, pese a la revisión de los planteamientos tradicionales, no caben valoraciones autocomplacientes o meramente cuantitativas, ya que se está ante un serio reto para todos los sujetos implicados en el tema y, muy particularmente, para las Administraciones públicas con competencias en tales materias. En consecuencia, en todos los modelos y, desde luego, en el español, sigue siendo absolutamente prioritario realizar un intenso esfuerzo de coordinación entre las diferentes Administraciones Públicas con competencias en materia de políticas activas de empleo, como son la General del Estado, las Comunidades Autónomas y, en menor medida, las Corporaciones Locales. Es verdad que tales atribuciones han sido transferidas a la inmensa mayoría de dichas Comunidades, pero la primera de tales Administraciones conserva importantes márgenes competenciales, a través del Ministerio de Trabajo e Inmigración. Y, muy en particular, por medio del Servicio Público de Empleo Estatal, el cual, junto con la gestión de la protección del desempleo, ostenta, según prevé el art. 13 de la *Ley 26/2003, de Empleo*, una serie de funciones en el ámbito estatal que son imprescindibles para un eficaz funcionamiento y para la coordinación de las referidas políticas activas.

### C) LA EXISTENCIA DE UNOS SISTEMAS SUFICIENTES Y EFICACES DE PROTECCIÓN DEL DESEMPLEO: LOS FUERTES CONDICIONANTES DE LA PROPUESTA

El Libro Verde pone también el acento en la conveniencia de revisar las políticas pasivas de empleo al enfatizar en que es impres-

cindible ofrecer unas buenas prestaciones de desempleo; esto es, unas compensaciones por pérdida de ingresos que supondrían una inversión en “unos subsidios de desempleo generosos supeditada a condiciones estrictas”. En concreto, dicho Libro está defendiendo el cambio de algunos extremos de la regulación de la protección por desempleo con el fin de adaptarla a una mayor movilidad de empleo, esto es, en las llamadas transiciones entre un trabajo y otro. Y la Comunicación de la Comisión de 27 de junio de 2007 añade que uno de los componentes básicos de la flexiguridad es la existencia de unos “sistemas de seguridad social modernos que ofrezcan un apoyo a la renta adecuado, fomenten el empleo y faciliten la movilidad en el mercado laboral”; lo que incluye una amplia serie de medidas de protección social, tales como prestaciones de desempleo, pensiones y atención sanitaria. Además, tales medidas, junto con las políticas activas, son elementos esenciales que aportan apoyo y seguridad en los ingresos en los períodos de transición entre puestos de trabajo.

Además, el énfasis que pone el Libro Verde en tal tipo de protección es tal que llega a afirmar que “los trabajadores se sienten más protegidos por un sistema de ayuda al desempleo que por la legislación de protección del empleo”, pues “unos sistemas de subsidios bien diseñados, junto con políticas activas del mercado de trabajo, parecen constituir la mayor garantía frente a los riesgos” que presenta dicho mercado. Y, por su parte, la reiterada Comunicación de la Comisión sostiene que los datos empíricos sugieren tal hipótesis, que entiendo que habría que fundamentar y demostrar con mucho mayor rigor. Pues bien, desde mi punto de vista, se trata de una manifestación tan general como simplista o, mejor, de una verdadera falacia, ya que parece evidente que los trabajadores y sus representantes pretenden tanto una adecuada tutela frente al despido injustificado decidido unilateralmente por el empresario, con unas indemnizaciones que compensen, de modo razonable y proporcionado al daño causado, las extinciones sin

causa, como una protección suficiente en el caso de desempleo.

Por ello, contraponer, de modo deliberadamente maniqueo, las hipotéticas preferencias de los trabajadores cara a la protección contra la pérdida de empleo y las relativas a la tutela de las situaciones de desempleo es utilizar, de modo muy llamativo, una argumentación claramente interesada a fin de motivar un apriorismo. Lo evidencia la mecanicista afirmación contenida en la Comunicación de la Comisión de 27 de junio de 2007 sobre la supuesta percepción de los trabajadores franceses, cuya legislación da una elevada protección del empleo —quiere decir frente al despido— que estiman que sus posibilidades son muy escasas, mientras que los trabajadores daneses, cuya normativa legal es moderada en materia de protección del empleo, las consideran muy altas. Tal reflexión conecta con otra efectuada en el propio Libro Verde que sostiene que Dinamarca ha combinado una legislación laboral flexible y una protección del puesto de trabajo relativamente baja o “más ligera” con una intensificación de las medidas activas del mercado de trabajo, una fuerte inversión en formación u una protección por desempleo intensa supeditada a condiciones estrictas. No obstante, llegar a unas conclusiones de tan enorme calado, prescindiendo completamente de la profunda diferencia entre ambos modelos y de la concurrencia de otras muchas variables que condicionan de raíz la creación de empleo y la movilidad en el mercado de trabajo es un acto de puro voluntarismo impropio de un documento que pretende ser un libro para modernizar el Derecho del Trabajo.

Además, en el fondo, ello implica una propuesta, al menos de manera implícita, consistente en una nueva relación entre fondos de naturaleza privada y pública; esto es, es un modo de dar un mayor protagonismo de los segundos frente a los primeros. En efecto, tal planteamiento conllevaría, de un lado, unos menores costes para los despidos decididos por los empresarios, incluso de aquéllos *ad nutum* o sin cauda justificada y, de otro, un incremento del esfuerzo inversor de las Administra-

ciones Públicas en materia de políticas activas de empleo, que, como se ha expuesto ya, son absolutamente necesarias para conseguir las llamadas transiciones laborales. En suma, una transferencia o un nuevo reparto de las cargas económicas derivadas de la implantación de la flexibilidad que pasa por aligerar el peso que recae sobre los empresarios y por intensificar el que corresponde a los sujetos públicos que son los que, mayoritariamente, soportan la financiación de las referidas políticas activas.

Por otra parte, no hay que olvidar que, en los últimos tiempos, las legislaciones de los Estados miembros de la Unión Europea se han reformado en el sentido de simplificar algunos de los procedimientos de despido. Todo ello ha traído como consecuencia el aligeramiento de los costes empresariales en tales situaciones. Así, en tal sentido, es muy relevante lo sucedido en España con ocasión de la modificación del art. 56.2 del ET llevada a cabo por la Ley 45/2002, de 12 de diciembre, que prevé que el contrato de trabajo se entenderá extinguido en la fecha del despido, cuando el empresario reconozca su improcedencia y ofrezca la indemnización correspondiente, depositándola en el Juzgado de lo Social. Ello supone la posibilidad de neutralizar por iniciativa empresarial el pago de los salarios de tramitación en las cuarenta y ocho horas posteriores al despido o bien antes del acto de conciliación. Y ha habido, también, otras modificaciones legales, como ha sucedido en el caso italiano que han ampliado los supuestos que exceptúan la readmisión obligatoria del trabajador cuando el despido ha sido declarado improcedente. Ello ha implicado un ensanchamiento de los poderes empresariales cara a la extinción contractual con la consiguiente reducción de la tutela real dispensada a los trabajadores en tales situaciones.

Desde otra perspectiva, es claro que, en línea de principios, parece oportuno garantizar unas buenas prestaciones de desempleo, superiores a las actualmente reconocidas, especialmente en determinados ordenamientos jurídicos. No obstante, no hay que olvidar que ello podría producir un efecto perjudicial al reducir la

motivación para aceptar un empleo, máxime si no hay una horquilla suficientemente disuasoria entre las cuantías percibidas por aquel concepto y las retribuciones que conlleva el nuevo empleo a desempeñar por el trabajador desempleado. Y ello puede ser especialmente preocupante en países, como, en general, los del sur de Europa aunque también en los del este— en los que no hay tanta cultura de respeto a las normas legales y donde los planteamientos asistenciales —o puramente pasivos— están más arraigados que en otros modelos en los que la actitud frente al trabajo es bien distinta. De todos modos, como el propio Libro Verde y la Comunicación de la Comisión de 27 de junio de 2007 reconocen, tales prestaciones habrían de ir acompañadas de sistemas eficaces de apoyo a la búsqueda de empleo e incentivación del trabajo y del cumplimiento de unas estrictas condiciones y requisitos en el disfrute de las mismas para evitar fraudulentas y artificiales prolongaciones en la situación de desempleo. El reiterado equilibrio, tan invocado por el citado Libro, entre derechos y obligaciones que conlleva la flexibilidad entre los empleadores, los trabajadores, los solicitantes de empleo y las autoridades públicas alcanza en este punto todo su sentido y significación.

Por otra parte, el planteamiento realizado por el Libro Verde está pensado para facilitar las transiciones de quienes buscan reinsertarse en el mercado de trabajo tras haber perdido un empleo y reúnan los requisitos para obtener las prestaciones por desempleo. Y ello, porque aquél se muestra favorable a la existencia de normas flexibles de Seguridad Social para responder a las necesidades de las personas que cambian de empleo o abandonan temporalmente el mercado de trabajo. Ahora bien, dicho Libro parece no reparar en que hay muchas personas desempleadas que o bien no han tenido un trabajo previo o bien carecen de cotizaciones previas por esa contingencia, porque no se han insertado nunca en el mercado de trabajo o lo han hecho, pero no como asalariados. E, incluso, puede suceder que, hayan trabajado por cuenta ajena, pero no tengan las cotizaciones requeridas para completar los pe-

ríodos de carencia exigidos para acceder a las correspondientes prestaciones.

Esto es, tanto el Libro Verde como la Comunicación de la Comisión de 27 de junio de 2007 parecen ignorar, casi por completo, que el diseño fuertemente contributivo de la protección del desempleo en la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea dificulta, enormemente, el disfrute de la misma por parte de trabajadores que se encuentran sin trabajo o que lo han tenido pero de modo temporal. Dicho Libro lo reconoce, de manera muy incidental, cuando afirma que la diversificación de diferentes tipos de contratos puede tener efectos perniciosos al tratarse de *“una sucesión de empleos de corta duración y de baja calidad con una protección social insuficiente, quedando en situación vulnerable”*. Y, ciertamente, la mencionada Comunicación de la Comisión sostiene, como uno de los itinerarios posibles de la flexiguridad en países con fuerte nivel de segmentación, que sería preciso remodelar los sistemas de seguridad social con el fin de aumentar las prestaciones ofrecidas durante los períodos de desempleo más breves, introduciendo un sistema de asistencia social para incrementar la movilidad y reducir su dependencia del apoyo familiar informal.

Con todo, como sucede tantas veces en el denominado Libro Verde, el análisis de una problemática tan compleja peca de un enorme simplismo. Y ello porque, para llevar a cabo las propuestas efectuadas por aquél, sería absolutamente necesario revisar los planteamientos estrictamente contributivos de dicha protección que excluyen de la misma a los colectivos que están en una posición de mayor vulnerabilidad ya sea por el tipo de contrato que han tenido ya sea por carecer, sin más, de un empleo anterior. Y ese es un empeño que cuenta con muchas resistencias de todo tipo y, muy en particular, de carácter económico y mucho más aun en épocas de crisis como las que nuestras sociedades están padeciendo en estos precisos momentos. Además, hay que tener en cuenta que, en general, en las dos últimas décadas se ha producido un marcado endurecimiento de los requisitos para tener derecho al nivel con-

tributivo del desempleo, lo que va en una dirección opuesta a los objetivos propuestos por el Libro Verde.

El caso español es, desde esta perspectiva, paradigmático, ya que optó por tal rigor en la reforma de la protección de dicha contingencia operada en 1992, sin que tales planteamientos se hayan modificado en un sentido más permisivo. Es verdad que ello implicó la admisión de un mayor número de supuestos en el nivel asistencial y, más tarde, la de la figura de las rentas activas de inserción. Ahora bien, este segundo nivel es, en el mayor número de los casos recogidos en el art. 215 de la LGSS, una prolongación del contributivo, al que sólo se accede, como es bien sabido, si se supera un umbral mínimo de trescientos sesenta días cotizados. Y, además, el disfrute del subsidio por desempleo está sometido al cumplimiento de estrictos requisitos, entre los que destaca la carencia de rentas de cualquier naturaleza superiores, en cómputo mensual, al 75% del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias.

Ciertamente, la figura del subsidio contributivo está pensada para proporcionar la protección por desempleo de quienes hayan cotizado un período más reducido que los exigidos en el nivel contributivo; esto es, de al menos tres meses, siempre que tengan responsabilidades familiares, y de al menos seis meses, si no las tuvieran (art. 215.1.2) LGSS). Y, por esa vía, es claro que pueden disfrutar de dicho subsidio trabajadores con contratos temporales previos de duración no excesivamente dilatada. Pero, con todo, tales desempleados han de cumplir otros requisitos, como, por ejemplo, el de carencia de rentas, que condicionan, de modo muy restrictivo, la protección por esa vía. Y, además, la cuantía del subsidio es muy reducida, por lo que no se trata de unas “buenas prestaciones por desempleo”, como reitera el Libro Verde.

Por todo ello, para poner en práctica los planteamientos de este documento, en la materia habría que revisar en profundidad tanto los supuestos incluidos en el nivel asistencial del subsidio por desempleo y las condiciones

de acceso al mismo como su cuantía, pues ella es manifiestamente insuficiente y no se corresponde con lo que postula el citado Libro. Y, en el fondo, tales postulados requerirían avanzar en la dirección marcada por el ya aludido art. 41 de nuestra Constitución cuando prevé que los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social “para todos los ciudadanos” que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, “especialmente en el caso de desempleo”. Esto es, conllevaría un paso más en el sentido de universalizar dicha protección y de desvincularla mucho más, al menos en el nivel asistencial, de la existencia de períodos de carencia previos.

#### D) EL NECESARIO REPLANTEAMIENTO DE LA INTERRELACIÓN DIALÉCTICA ENTRE POLÍTICAS ACTIVAS Y PASIVAS Y LAS INTERSECCIONES ENTRE UNA Y OTRA

El Libro Verde pretende impulsar una nueva relación entre las medidas inherentes a la vertiente pasiva de la política de empleo y las propias de las de carácter activo, respecto de las cuales cada vez va siendo más inadecuado hacer una distinción mecánica o maniquea. La finalidad de tal propósito no es otra que incrementar los vínculos entre ellas y evitar un planteamiento estanco y no comunicado de las mismas, aspirando a lograr un funcionamiento dinámico y no estático e interdependiente de ambas caras de la mencionada política. En definitiva, el referido Libro quiere abordar sobre nuevas bases lo que ha sido uno de los déficits de las políticas de empleo, esto es, el persistente hiato entre las dos caras de la misma. Ciertamente, tal énfasis en este planteamiento es muy acertado, ya que es indiscutible que la efectividad de las políticas activas de empleo provoca un alivio de los sistemas de protección social y, en particular, de la protección del desempleo, pues se garantiza su sostenibilidad y su viabilidad futura. Y ello, porque, al ser mayor el número de trabajadores empleados, la aportación de cotizaciones a la Seguridad Social se

verá incrementada, lo que contribuirá, de manera directa, al saneamiento de la misma.

Con todo, hay que precisar que tal propuesta no es novedosa, ya que ella ha sido recogida tanto por las Directrices sobre el empleo como por las legislaciones de los Estados miembros de la Unión Europea. En efecto, un análisis de estas últimas evidencia que, significativamente, se han aprobado, en los últimos tiempos, cada vez más medidas relativas a la protección del desempleo que incluyen en el seno de ella iniciativas propias de las políticas activas. Es decir, distintas reformas legislativas llevadas a cabo en diversos países han ido configurando una nueva dialéctica que pasa por la intersección entre unas y otras con el fin de poner los medios para que los desempleados puedan encontrar un empleo en el menor tiempo posible, imponiendo para ello unas obligaciones más incisivas a los mismos.

En efecto, tal conexión funcional no es, ni mucho menos, desconocida por el derecho comparado ni por nuestro ordenamiento jurídico. Lo evidencia que hay una profusión de preceptos que lo explicitan con claridad. Así, el art. 2 b) de la *Ley 56/2003, de Empleo*, que prevé como uno de los objetivos de la política de empleo “mantener un sistema eficaz de protección ante las situaciones de desempleo, que comprende las políticas activas de empleo y las prestaciones por desempleo, asegurando la coordinación entre las mismas y la colaboración entre los distintos entes implicados en la ejecución de la política de empleo y su gestión y la interrelación entre las distintas acciones de intermediación laboral”. Objetivo que viene desarrollado, de manera más detallada, en los art. 27 y 28 de dicha Ley. Y, asimismo, el art. 23.2 de dicha norma establece que las políticas activas se complementarán y se relacionarán, en su caso, con la protección por desempleo contenida en la Ley General de la Seguridad Social, tanto de nivel contributivo como asistencial. Y, en fin, hay que recordar lo dispuesto en el art. 206.2 de la esta última Ley, que establece que la acción protectora del desempleo comprenderá, además de su vertiente económica, acciones específicas de formación, perfeccionamiento,

orientación, reconversión e inserción profesional de los desempleados y otras que favorezcan el empleo estable.

Con todo, el logro de una progresiva y cada vez más intensa presencia de medidas propias de las políticas activas en las pasivas exige una mayor eficacia de los Servicios Públicos de Empleo, tanto del estatal como de los autonómicos; constituye una verdadera asignatura pendiente de los mismos, pues su actuación ha de servir, realmente, para afrontar, de modo eficaz, los numerosos retos a los que se enfrentan y, más aún, en momentos de creciente y preocupante aumento del desempleo. El hecho de que, en España, la protección de esta contingencia sea competencia del Servicio Público de Empleo Estatal y las políticas activas lo sean, en general, de los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas pone de relieve que la consecución de la meta señalada requiere una deliberada estrategia y unos esfuerzos suplementarios de coordinación.

Por otra parte, en concreción de tal conjunción entre políticas activas y pasivas, hay distintas medidas incorporadas al ordenamiento jurídico español, pero, también, en otros próximos al nuestro. Por citar sólo algunos ejemplos de especial relieve, cabe destacar, en primer lugar, el llamado compromiso de actividad, introducido novedosamente en nuestro ordenamiento jurídico en 2002 y regulado en los art. 207 c) y 231.1 h) y 2 de la LGSS. Es un compromiso adquirido, obligatoriamente, por el solicitante o beneficiario de las prestaciones por desempleo como condición para poder obtenerlas. Consiste en que tales sujetos han de buscar activamente empleo, aceptar una colocación adecuada y participar en acciones específicas de motivación, información, orientación, formación, reconversión o inserción profesional para incrementar su ocupabilidad; esto es, se exige al desempleado la aceptación de una plena disponibilidad para trabajar y para llevar a cabo iniciativas de distinta significación, pero tendentes todas ellas a conseguir un empleo, que se enmarcan dentro de un itinerario individualizado de inserción. En suma, se trata de un compromiso que implica un

comportamiento por parte de los sujetos afectados y una obligación de medios para lograr, en el período más breve posible, el objetivo de su ocupación.

Ahora bien, es evidente que la plena efectividad de tales exigencias presupone un eficaz funcionamiento de los Servicios Públicos de Empleo competentes, pues lo contrario supone que los medios que han de poner las Administraciones Públicas fallan por su base, por lo que tales obligaciones serían de imposible o de muy difícil cumplimiento. Es decir, en demasiados casos, el deficiente funcionamiento de tales Servicios arruina la consecución de los fines perseguidos por el legislador. Dicho en otras palabras, las normas legales se han ido reformando para intensificar las obligaciones de los desempleados, pero no se ha puesto el mismo empeño en modificar a fondo la efectividad real de tales Servicios, más allá de enfáticas y bienintencionadas regulaciones, como, por ejemplo, la contenida en la disposición adicional sexta de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, relativa a la modernización del Servicio Público de Empleo Estatal.

En segundo término, otra manifestación de la confluencia de medidas de las políticas activas de empleo con otras propias de las pasivas son las fórmulas híbridas de compatibilidad entre trabajo a tiempo completo y percepción de la prestación por desempleo. Ellas se admiten, como excepción a la regla general, en las disposiciones transitorias 5ª y 6ª de la Ley 45/2002 en los supuestos previstos en programas de fomento de empleo para colectivos con mayor dificultad de inserción en el mercado de trabajo y para sustituir a trabajadores en formación que estén ocupados. En tales casos, el Servicio Público de Empleo Estatal abona la prestación o subsidio al desempleado y el empresario que le contrate le paga la diferencia entre tal percepción y el salario que le corresponda.

En tercer lugar, la reiterada convergencia entre políticas activas y pasivas está también presente en la figura de la renta activa de inserción, regulada en el Real Decreto 1369/2006, dirigida a desempleados con especiales necesi-

dades económicas y dificultad para encontrar empleo, que han de cumplir determinados requisitos: entre ellos, ser mayor de cuarenta y cinco años —salvo si son discapacitados o víctimas de la violencia de género—, ser demandante de empleo durante al menos doce meses, carecer de rentas superiores al 75% del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de las dos pagas extraordinarias y suscribir el ya mencionado compromiso de actividad.

Por otra parte, ha de tenerse en cuenta que las medidas adoptadas por la legislación española han ido en la línea de intensificar las obligaciones de los desempleados perceptores de prestaciones económicas. Y ello se ha traducido en las sucesivas reformas del ya mencionado art. 231 de la LGSS, que han tenido como finalidad reforzar las infracciones que aquéllos pueden cometer si se niegan, de modo injustificado, a aceptar un empleo o a participar en acciones formativas propuestas por los Servicios Públicos de Empleo y que pueden comportar la pérdida temporal o definitiva del derecho a tales prestaciones.

En esa línea, se mueve la creciente ampliación de la noción de colocación adecuada, que es objeto de una regulación muy minuciosa en el art. 231.3 de la citada Ley, que fue reformado por la Ley 45/2002 en un sentido expansivo similar al que conocen actualmente las legislaciones de otros países, como, por ejemplo, la alemana. En efecto, la nueva redacción de tal precepto ha dilatado el radio de acción de tal concepto con el fin de disminuir el margen de maniobra de los desempleados a la hora de aceptar un empleo acorde con su perfil profesional y con su lugar de residencia. Ciertamente, la regulación de tal figura es compleja, puesto que está llena de múltiples matices y condicionantes que conjugan variables de muy distinta naturaleza: profesionales —profesión demandada, habitual del trabajador u otra ajustada a sus aptitudes físicas y formativas—, temporales —ya que el perfil de la referida noción se amplía transcurrido un año de percep-

ción ininterrumpida de las prestaciones por desempleo; esto es, para los parados de larga duración—, locativas —distancia entre el lugar de trabajo y el de domicilio del desempleado—, relativas a la duración del contrato y de la jornada, personales —como la conciliación entre su vida familiar y personal— y salariales —cuantía de la retribución a percibir—.

Y, por último, cabe referirse, aunque sea incidentalmente, a la jubilación forzosa acordada en los convenios colectivos, que, según lo previsto en la disposición adicional 10ª del Estatuto de los Trabajadores, son lícitas en la medida en que se vinculen con objetivos coherentes con la política de empleo expresados en el propio convenio, tales como la mejora de la estabilidad en el empleo, la transformación de contratos temporales en indefinidos, el sostenimiento del empleo, la contratación de nuevos trabajadores u otros tendentes a favorecer la calidad en el empleo. Este peculiar supuesto es, también, una medida de protección pasiva; si bien concierne no a la contingencia del desempleo, sino a la jubilación, pero que interesa a nuestros efectos dado que combina la protección de la Seguridad Social con la puesta en práctica de iniciativas por parte del empresario relativas al empleo.

En fin, los planteamientos propuestos por el Libro Verde y recogidos ya en nuestra legislación implican un reforzamiento de las relaciones entre la normativa propia del Derecho del Trabajo y la de la Seguridad Social, dentro de la que, como es bien sabido, se incardina la protección del desempleo. Esto es, tales premisas comportan una mayor sincronía o interdependencia entre figuras reguladas por ambas especialidades, lo que conduce a un hermanamiento de ambas. Con ello, la llamada tendencia a la deslaboralización de la Seguridad Social encuentra una nueva e importante excepción, ya que, tampoco por esta vía, se tiende a la separación entre ambas parcelas del ordenamiento jurídico, sino a una mayor y mejor relación dialéctica entre ellas.

### 3. ALGUNAS REFLEXIONES CRÍTICAS SOBRE EL ALCANCE DEL EUFEMÍSTICAMENTE DENOMINADO LIBRO VERDE

Una valoración global de las propuestas contenidas en el llamado Libro Verde me lleva a expresar que hay que desmitificarlo; en gran medida, ya que hay mucho de retórica y de generalidad no sólo en los planteamientos relativos al empleo y al desempleo y las políticas activas y pasivas sino, sobre todo, en su conjunto. Básicamente, porque tildar de libro a un documento de menos de diecisiete páginas es todo un despropósito. Y, además, él se mueve en un calculado nivel de abstracción que se limita a realizar un rápido análisis de importantes aspectos de la regulación de las condiciones de trabajo y a plantear una serie de propuestas para el debate seguidas de la formulación de algunas concisas preguntas dirigidas a propiciarlo.

Ciertamente, hay otros documentos de interés, en especial la aludida Comunicación de la Comisión de 27 de junio de 2007, que, curiosamente, es más extensa y más minuciosa que el denominado, algo pomposamente, Libro Verde, pues, pese a su también reducida extensión —veintiséis páginas—, pormenoriza ciertos extremos de aquél. En fin, no hay que menospreciar la capacidad propositiva del mismo, que, sin duda, la tiene, pero tal parquedad en el tratamiento de temáticas muy complejas en sí mismas y, también, muy diversas según los países de que se trate es un punto débil del Libro Verde. Así, hay una manifiesta desproporción entre la entidad de los problemas que aborda y las consideraciones que efectúa, por lo que aquél deja fuera de su análisis múltiples matices y apreciaciones que bien pueden hacer llegar a unas u otras respuestas según el Estado al que vayan referidas. Por todo ello, habría que entrecomillar el carácter de “Libro”, pues, realmente, es mucho más un documento de trabajo o una propuesta para el debate que otra cosa. Con todo, su valor provocador es considerable, como demuestra que nos hayamos tomado muy en serio un conjunto de

posicionamientos hechos sin demasiado rigor y sin equilibrio interno, un documento necesitado de ulteriores concreciones.

El Libro Verde aporta datos de interés que conviene tomar en consideración, pero una serie de limitaciones endógenas —esto es, del propio libro, de su contenido y alcance— y otras exógenas al ser factores contextuales o condicionantes previos que conviene, aunque sea brevemente poner de manifiesto. Así, hay, de un lado, límites en su contenido, ya que el mismo está desequilibrado desde un punto de vista de su contenido, pues trata de manera extraordinariamente desigual los temas que aborda y defrauda cuando se refiere —o cuando no lo hace— a algunos temas medulares de las condiciones de trabajo, como, por ejemplo, el tiempo de trabajo o los aspectos colectivos de las relaciones laborales. Así, dicho Libro se centra en exceso en los contratos atípicos, en la reducción de la protección en el despido y en la interrelación entre políticas activas y pasivas de empleo, pero ignora otras modificaciones legislativas de fuerte calado que afectan al contenido de las condiciones de trabajo y a la extinción contractual. Y, además, deja otros temas fuera que son cruciales en relación a la creación y al coste del empleo: por ejemplo, los salarios, las cotizaciones —que ya fueron analizadas en el Libro Blanco de Delors en su relación con el coste del empleo— o la problemática de la descentralización productiva. La conclusión que se extrae es que el sesgo de sus planteamientos es excesivo.

Por otra parte, la ejemplificación de ciertas experiencias nacionales por el Libro Verde y la Comunicación de la Comisión de 27 de junio de 2007 es bastante pobre y parcial, pues son mucho más complejas y matizadas de lo que señalan ambos documentos. En efecto, es harto significativo que tres de las cuatro experiencias que menciona dicho Libro como referentes de la flexibilidad —la austriaca, la holandesa y la danesa— se refieran a modelos desarrollados de relaciones laborales caracterizados, en síntesis, por un bajo nivel de desempleo, una alta rotación de empleo, unos niveles de pobreza relativamente bajos, un buen sistema de protección

por desempleo y de aprendizaje permanente y un elevado nivel de eficacia en la actuación de sus Administraciones Públicas. Pero es obvio que tales realidades no son, ni mucho menos, las que conocen los países del sur y del este de la Unión Europea. El Libro Verde se deja cegar por tales realidades, pero el problema de fondo es saber si y hasta qué punto se trata de modelos exportables a unos contextos económicos, sociales, políticos y culturales muy distintos. Los inconvenientes de la posible extrapolación son palmarios.

Y, por último, el Libro Verde alude al Decreto-Ley español de junio de 2006 que permite la conversión de los contratos de duración determinada en contratos de duración indeterminada con indemnizaciones por despido reducidas. Sin embargo, tal mención es absolutamente forzada y, a los efectos que persigue la denominada flexiguridad, encajaría mejor la reforma de 1997, en la que sí hubo un equilibrio entre una nueva forma contractual estable —el denominado contrato para el fomento de la contratación indefinida— y la reducción del coste de un cierto tipo de despidos —el objetivo declarado improcedente— a una indemnización de treinta y tres días de salario por año trabajado y no de cuarenta y cinco. La descripción de la situación española efectuada por el Libro Verde y por la Comunicación de la Comisión de 27 de junio de 2007 es, sencillamente, simplista y errónea, pues no se trata de una norma modélica que vaya en la dirección auspiciada por tales documentos. Y no deja de ser preocupante pensar en que esa falta de rigor esté también presente a la hora de fundamentar algunas de sus argumentaciones, vista la falta de fiabilidad de los mismos en la interpretación de la realidad española.

Desde otra perspectiva, hay en el Libro Verde una serie de condicionantes exógenos o contextuales que han de ser tenidos en cuenta. Así, en primer lugar, un dato sobrevenido con posterioridad a su publicación que se ha convertido en un factor de dificultad añadida, a saber, la crisis económica que azota nuestras sociedades en los últimos meses. En efecto, dicho Libro fue publicado en un contexto de

crecimiento económico, lo que suponía unas mayores posibilidades de creación de empleo y un elemento objetivo claramente favorable a las propuestas de transición o movilidad laborales. Sin embargo, en épocas de crisis y, más aun, de recesión económica, tales propósitos se sitúan, de nuevo, en un escenario adverso, como evidencia la vertiginosa ascensión del número de desempleados. En suma, el trabajo vuelve a mostrar su rostro más ingrato de bien escaso inasequible para muchos ciudadanos.

El impacto de tal situación en las propuestas efectuadas por el referido Libro es bien claro. Así, por poner algún ejemplo, es indiscutible que es necesario incrementar los fondos públicos dedicados a la específica protección por desempleo y, también, a las políticas activas de empleo, destinando a ambas mayores recursos presupuestarios. Tales iniciativas son absolutamente imprescindibles en este contexto crítico que ha elevado la cifra de desempleados que requieren una prestación o un subsidio por desempleo y, a la vez, los sujetos que deben ser objeto de unas u otras medidas de activación para procurar su inserción o reinserción en un convulso —y cada vez menos inclusivo— mercado de trabajo. En fin, la llamada Estrategia de Lisboa está muy debilitada y en entredicho, como pone de relieve el mero recuerdo de que se pretendía que, en 2010, alcanzar el pleno empleo, objetivo, entre otros, completamente inalcanzable.

Y, en este nuevo contexto económico, suele ser recurrente que, entre las medidas a adoptar frente a la crisis, algunos sectores —claramente, los empresarios españoles— centren su prioridad en la conveniencia de aligerar los requisitos y costes del despido. Pero conviene prestar atención y no olvidar que el Libro Verde lo postula, pero de modo condicionado al cumplimiento de otras premisas relativas a las políticas activas y pasivas de empleo; por lo que una actuación unilateral en la materia descompensaría los particulares equilibrios esbozados por tal documento. Precisamente por ello, este es un frente extraordinariamente polémico que no puede resolverse de manera improvisada o sumaria. Y, en concreto, la fle-

xibilización del régimen del despido llevada a cabo aisladamente en la legislación española no sería admisible, pues ésta ya ofrece muchos flancos que dejan un amplio espacio de manobra a los empresarios a la hora de extinguir, incluso de modo injustificado, el contrato de trabajo.

En segundo término, hay un elevado nivel de generalidad y de abstracción en las reflexiones efectuadas por el Libro Verde. Por ello, soy muy escéptico con sus propuestas y con su eventual aceptación por los diferentes Estados y por los interlocutores sociales. Básicamente, porque es una genérica iniciativa de alcance muy limitado que se contrapone al mosaico de situaciones, realidades y tradiciones existentes en los diferentes países. Es obvio que la Comisión propone e impulsa un debate en un documento que no tiene valor jurídico alguno. Sin embargo, conviene recordar que las competencias legislativas en materia de legislación laboral y de Seguridad Social corresponden, fundamentalmente, a los Estados. Y, pese a lo que ha avanzado en las últimas décadas, el Derecho Social europeo no tiene aún mucho cuerpo ni consistencia, salvo en cuestiones muy concretas, como señaladamente la salud laboral. Quedan fuera, pues, del radio de acción de la normativa comunitaria la regulación de importantes parcelas de las condiciones de trabajo, muchas de las cuales son abordadas, desigualmente por el Libro Verde.

Por otra parte, no se puede ignorar la profunda disparidad existente entre los Estados en la materia laboral y, en particular, en la legislación sobre el empleo y sobre protección del desempleo. Y, a la diversidad legislativa se añade la institucional en temas tales como en materia de políticas activas de empleo, pues, por ejemplo, los nuevos Estados se caracterizan por dedicar menores recursos a ellas, por un peor funcionamiento de las Administraciones Públicas y, en especial, de los Servicios Públicos de Empleo y, en general, por una menor tradición en la materia. Asimismo, cada uno de los diferentes Estados de la Unión conoce unos particulares equilibrios que hacen extraordinariamente difícil llevar a cabo unos plantea-

mientos convergentes, más allá de una mera, pero, sin duda, vaporosa inspiración común. Por todo ello, es indudable que las resistencias a una hipotética aproximación de legislaciones en los temas analizados serán titánicas.

Una propuesta de la envergadura de la efectuada por el Libro Verde requeriría un análisis mucho más profundo y matizado, recogiendo con mucho mayor detalle y rigor las particularidades de cada modelo, pues hay una enorme variedad de situaciones en la materia. Por ello, plantear un debate público en el conjunto de la Unión Europea, cuando ésta se ha ampliado extraordinariamente y acoge en su seno a Estados con muy distintos niveles de desarrollo y con diferentes tradiciones jurídico laborales es un reto muy difícil de resolver favorablemente. Baste señalar la variedad de situaciones entre países como, por ejemplo, Suecia o Bulgaria, lo que ilustra la gran complejidad de una eventual convergencia u armonización en los diferentes bloques temáticos tratados por el Libro Verde.

En tercer lugar, las propuestas de dicho Libro llegan en un momento de profunda crisis de identidad de la Unión Europea, como evidencia, por ejemplo, la frustrante incapacidad de aprobar una Constitución europea y las dificultades para aprobar el teóricamente más asequible texto del Tratado de Lisboa. La acentuada debilidad política e institucional del proyecto europeo lastra cualquier iniciativa reformadora en materia de legislación laboral y de Seguridad Social, pues la nueva Europa va dejando de ser un modelo de integración y de cohesión social. Y más aun cuando asistimos a un proceso de exacerbación de lo nacional, como demuestran, por ejemplo, los criticables —y, a veces, vergonzosos— comportamientos de algunos Estados cara a la inmigración. Todos estos nuevos elementos van a pesar como una losa en cualquier propuesta comunitaria.

Y, en fin, ya que el Libro Verde aboga por las transiciones, se echan en falta unas políticas activas de dimensión comunitaria más eficaces a fin de favorecer la libre circulación de trabajadores en el espacio europeo, pues ello podría contribuir a la consecución de los objetivos

postulados por aquél. Y ello es importante, porque las cifras de movilidad entre países de la Unión Europea son, realmente, exiguas, si bien el ingreso de los países del este y, muy en particular, de Rumania y de Bulgaria, está suponiendo un incremento de la misma, que será mayor cuando finalicen los períodos transitorios previstos por ciertos Estados para la plena efectividad del referido principio. En

definitiva, las instituciones comunitarias deberían predicar con el ejemplo, pues no han conseguido lo que defienden a otros efectos. Y, en consecuencia, deberían superar determinados fallos al respecto en la actuación de ciertos órganos, como señaladamente el Fondo Social Europeo.

## NOTA BIBLIOGRÁFICA

GONZÁLEZ SÁNCHEZ, J.J. y DEL VALLE, J.M.: “Contratación laboral y desempleo. Perspectiva desde la flexiseguridad”, en Escudero Rodríguez, R. (coordinador): *Aportaciones al debate comunitario sobre la “flexiseguridad”*, Ed. La Ley, Madrid, 2006, pág. 243 y ss.

LOY, G.: “Apuntes sobre el Libro Verde «Modernizar el Derecho de Trabajo para afrontar los retos del siglo XXI»”, en el libro colectivo, ya citado, *Aportaciones...*, pág. 47 y ss.

MARTÍN, P.: “La activación de los desempleados en el sistema francés: ¿flexiseguridad o welfare to work?”, en el libro colectivo, ya citado, *Aportaciones...*, pág. 221 y ss.

RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER: “Flexiseguridad: el debate europeo en curso, en el libro colectivo”, ya citado, *Aportaciones...*, pág. 3 y ss.

SUPIOT, A. (coordinador): *Trabajo y Empleo. Transformaciones del trabajo y futuro del derecho del trabajo en Europa*. Ed. Tirant lo Blanch, Valencia 1999.

VARESI, P.: “Servicios para el empleo y fomento de la reinserción al trabajo en el sistema italiano”, en el libro colectivo, ya citado, *Aportaciones...*, pág. 281 y ss.

**Fecha de recepción de originales: 15 de octubre de 2008**

**Fecha de aceptación de originales: 5 de noviembre de 2008**