



INFORME DE LAS AUTORIDADES ESPAÑOLAS SOBRE EL LIBRO VERDE DE LA COMISIÓN EUROPEA: MODERNIZAR EL DERECHO LABORAL PARA AFRONTAR LOS RETOS DEL SIGLO XXI.

I. CONSIDERACIONES GENERALES. EL EFOQUE DE LA POLITICA SOCIAL COMUNITARIA

El Libro Verde sobre Derecho del Trabajo abre un debate sobre los eventuales cambios que podrían introducirse en la normativa laboral para lograr una mayor flexibilidad para las empresas, garantizando, de manera simultánea, seguridad para los trabajadores.

Dentro de este debate, se considera que ha de tenerse en cuenta el deseo expresado por los Ministros responsables en materia de empleo de España, Francia, Italia, Grecia, Bélgica, Bulgaria, Chipre y Hungría, los cuales han manifestado que la Europa de los 27 **no puede verse reducida a una mera zona de libre cambio y, por ello, abogan por un mercado interior que sea un espacio reglado también a nivel social.** Se trata de una apuesta por dar un nuevo impulso para la Europa Social de modo que se logre el deseable equilibrio entre libertad económica y derechos sociales.

Se estima que la realización de este mercado interior es indisociable de la puesta en marcha efectiva del acervo social comunitario, de los principios de igualdad de trato entre los trabajadores y de la aplicación del derecho del trabajo en el marco de las libertades comunitarias.

Partiendo de que la exigencia de desarrollar la Europa social es el elemento clave de todo acercamiento de los ciudadanos al proyecto europeo, los representantes responsables en materia de empleo de los Estados miembros citados, consideran que la lucha contra el desempleo debe seguir siendo un eje prioritario de la política económica y social de los Estados miembros de la Unión Europea y que, en este ámbito, **los interlocutores sociales, el diálogo social y la negociación colectiva, están llamados a jugar un relevante papel.**

Los firmantes de esta declaración de 14 de febrero de 2007, propusieron que el próximo informe sobre la realidad social de la Unión Europea conduzca a una revisión a medio plazo de la Agenda social, para que tenga como objetivos mejorar la calidad del trabajo y afianzar los itinerarios profesionales con el fin de materializar la igualdad de oportunidades ante el empleo. Asimismo hicieron público su



reconocimiento a la Presidencia alemana por haber incluido en el centro de las prioridades de su programa esta dimensión social y, a tal efecto, manifestaron su voluntad de contribuir de manera activa y positiva.

I.1. VALORACIÓN GENERAL DEL LIBRO VERDE

Desde un punto de vista global, **una valoración general** del documento aprobado por la Comisión arroja aspectos positivos y negativos, como se expresa a continuación.

A. ASPECTOS POSITIVOS

A.1. En primer lugar, es preciso dejar constancia del éxito alcanzado por la Comisión en su denodado esfuerzo por reflejar en un sucinto, pero casi **omnicomprensivo documento**, la mayoría de las variables sociales, económicas y jurídicas a tener en cuenta de cara a la futura evolución del Derecho del trabajo. Sólo a partir de un documento que, como es el caso de este Libro Verde, hábilmente plantea todas las posibles cuestiones que están sobre la mesa, se puede abrir un debate amplio, fructífero y basado en las necesidades reales de los Estados, los trabajadores, el sector empresarial, los interlocutores sociales, y, en suma, de la sociedad europea del siglo XXI.

A.2. Es destacable la importancia que en el Libro Verde se otorga a las **zonas grises del Derecho del Trabajo**, a nuevas formas de organización del trabajo que se han ido implantando con fuerza y que merecen ser objeto de mayor interés que el recibido hasta el momento. Tal podría ser el caso del autónomo económicamente dependiente, de ciertas formas de teletrabajo, etc.

Si tales formas flexibles de organización del trabajo son válidas para dar una respuesta rápida a las demandas de los mercados, deben admitirse y puede que también fomentarse, si bien ello debe venir acompañado de dos circunstancias:

- Una mejor clarificación de los límites de esas zonas grises. En especial, separación de formas legales de las irregulares en forma de falsos autónomos.
- Una protección social adecuada.

Cabe recordar, en este sentido, que **España ya ha iniciado ese camino con la elaboración de un Estatuto del Trabajo Autónomo y con la definición del trabajador autónomo dependiente**, mejorando la protección de los trabajadores por cuenta propia.



A.3. También ha de valorarse positivamente el **debate sobre las relaciones triangulares de trabajo: contratas y subcontratas, empresas de trabajo temporal.**

Las fórmulas de descentralización de la actividad productiva constituyen formas lícitas de organización del trabajo con las que las empresas obtienen ganancias de eficiencia y productividad, al maximizar el grado de utilización de los recursos productivos, ofrecer una mayor especialización de los recursos humanos y favorecer la inversión en recursos materiales.

Por su parte, las empresas de trabajo temporal han mostrado que pueden desempeñar un papel importante en una gestión más flexible del mercado de trabajo, sobre todo a la hora de satisfacer mano de obra urgente y de corta duración.

La contrapartida de esa flexibilidad y competitividad debe venir dada por una adecuada garantía de los derechos de los trabajadores, de tal manera que el recurso a este tipo de formas de organización del trabajo no se traduzca en una merma de los derechos de los trabajadores empleados en estos ámbitos.

En concreto, el Libro Verde plantea una línea de debate novedosa, como es la relativa al **refuerzo de las responsabilidades en el caso de las relaciones laborales triangulares**. En este caso, deberían valorarse dos aspectos:

- En cuanto al fondo, **el refuerzo de las garantías para los trabajadores que prestan servicios en este tipo de empresas merece una valoración positiva**. Se trata de un objetivo ya incluido en el Acuerdo para la mejora del crecimiento y del empleo de 9 de mayo: mayor transparencia, más garantías.
- En cuanto a la forma, debe observarse que los asuntos relativos a la responsabilidad empresarial son complejos y delicados. A este respecto, **debe analizarse si el tratamiento de esta cuestión a nivel europeo puede perturbar la paz social en el ámbito interno**, lo que aconsejaría orientar este tipo de cuestiones mediante instrumentos de legislación blanda (recomendaciones, método abierto de coordinación, etc.).

B. ASPECTOS NEGATIVOS

B.1. Entre los aspectos del Libro Verde hay que destacar, en primer lugar, **el enfoque que se adopta sobre el tema flexiguridad**. Si bien es cierto que una parte del documento (la denominada “el principal reto político: un mercado de trabajo flexible e inclusivo”) describe la problemática de los trabajadores por cuenta ajena, se hace desde un punto de vista negativo y parcial:



- negativo, porque transmite la idea de que el trabajo indefinido tradicional es una práctica obsoleta y rígida, incapaz de adaptarse con rapidez a los cambios que exige la sociedad moderna;
- parcial, porque se aborda desde un punto de vista general que apunta buenos objetivos (flexibilidad, seguridad, inclusión social), pero donde el único problema parece ser el de la rigidez de las viejas relaciones laborales indefinidas.

Según el documento, la conclusión es clara: el trabajador tradicional (trabajador por cuenta ajena con alto nivel de protección) no es suficientemente flexible, por lo que deben buscarse otros tipos de trabajador que sí ofrezcan esa flexibilidad: trabajadores autónomos en sentido estricto, autónomos dependientes, trabajadores en el marco de relaciones triangulares de trabajo, etc.

Tal punto de partida no puede aceptarse, al menos, por las siguientes razones:

- El objetivo de las acciones comunitarias en esta materia es el de armonizar por vía de progreso, no por vía de receso. Si el punto de partida del debate es el de un trabajador con alto nivel de protección social, las acciones deberán orientarse a preservar ese nivel de protección y no a equiparar por abajo.¹
- La aspiración profesional de millones de ciudadanos europeos es disponer de un trabajo estable con un adecuado nivel de protección social, es decir, ser un trabajador tradicional. No puede admitirse que el debate sobre el futuro del Derecho del Trabajo europeo pase por renunciar a esas aspiraciones.

En definitiva, pretender sustituir al trabajador tradicional por otro menos protegido pero más flexible (trabajador atípico, trabajador autónomo, etc.) pondría de manifiesto el fracaso de la políticas comunitarias de adaptación al cambio.

En paralelo, el Libro Verde **no aborda como asunto prioritario el relativo a la flexibilidad interna en el desarrollo de la relación laboral**, flexibilidad tanto para el empresario (gestión flexible del tiempo de trabajo, de salarios, de funciones), como para el trabajador (conciliación de la vida laboral y familiar,

¹ En esta línea se sitúa también el punto 7 de la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores y la Directiva 1999/70/CE, del Consejo, de 28 de 1999, relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada



formación profesional). La profundización en esos mecanismos debería ser el modo esencial de alcanzar la tan deseada *flexiguridad*.

En este sentido, las únicas líneas de trabajo que se plantean son las siguientes:

- La búsqueda de una mejor **transición entre distintas situaciones a lo largo de la vida laboral**, si bien se ocupa únicamente de la movilidad ocupacional sin hacer mención de las transiciones dentro de la empresa (carrera profesional, aprendizaje permanente).
- **Movilidad de los trabajadores**, aunque su contenido se limita a cuestionar si la distinta definición del trabajo por cuenta ajena dificulta la movilidad. A nuestro entender, se trata de un pobre colofón del Año Europeo para la Movilidad 2006.
- **Ordenación del tiempo de trabajo**, respecto de la que se admite la situación de incertidumbre actual tras el Consejo EPSSCO de 7 de noviembre de 2006.

B.2. Aunque ya se ha apuntado anteriormente, llama la atención el hecho de que **todo el documento está planteado desde la perspectiva de la generación de empleo en la Unión Europea**, y que no se recoja más deseo del trabajador que el de tener un determinado nivel de seguridad en su empleo y la posibilidad de reforzar las garantías en las relaciones de trabajo triangulares.

Teniendo en cuenta que el objeto del Derecho del Trabajo (al menos del tradicional Derecho Laboral) es el establecimiento de un marco de protección adecuado para el trabajador por cuenta ajena, **es sumamente sorprendente que en el debate sobre el futuro Derecho del Trabajo no se haga mención a los derechos sociales, que no se reflexione también sobre las necesidades y aspiraciones de los trabajadores: el salario, la limitación de la jornada de trabajo y, sobre todo, a la conciliación de la vida laboral y familiar, necesidad que constituye un reto evidente del mundo laboral de nuestros días.**

B.3. Por último, el Libro deja de lado una parte sustancial del Derecho laboral: las relaciones colectivas de trabajo. Es cierto que contiene algunas menciones a los convenios colectivos, e incluso se sostiene que los convenios colectivos “ya no quedan relegados a la función auxiliar de complemento de las disposiciones legales sobre las condiciones de empleo. En la actualidad, son instrumentos importantes que sirven para ajustar los principios legales a situaciones económicas específicas y a las circunstancias particulares de determinados sectores.”



No obstante, partiendo de esa importancia, el Libro Verde declara que se centra en el Derecho individual del Trabajo, no en el colectivo.

Pues bien, desde un punto de vista finalista, si el objetivo del Libro Verde es guiar las reformas que deben emprenderse en los próximos años, debe señalarse que, tanto en la cultura y tradición española, como en la moderna concepción europea del “partenariado para el cambio”, no es posible emprender reformas sin contar con los interlocutores sociales a través del diálogo social, objetivo, por otra parte, consagrado en el artículo 136 del Tratado CE.

Por otra parte, desde el punto de vista del contenido, es difícil imaginar cómo se puede hablar de los retos del Derecho laboral del siglo XXI sin reflexionar sobre la autonomía colectiva, la consulta y participación de los trabajadores, etc.

II. CONTESTACION AL CUESTIONARIO

Un mercado de trabajo flexible e inclusivo.

1.- En su opinión, ¿cuáles serían las reformas prioritarias del Derecho laboral?

Algunas propuestas del Libro Verde parecen partir de planteamientos favorables a la desregulación del mercado laboral, mientras que, desde la óptica del Gobierno español, es necesario poner de relieve que el crecimiento económico tiene que estar relacionado con la calidad del empleo y los mecanismos de protección social, así como que el Derecho del trabajo debe responder a estos requerimientos.

En este sentido, el enfoque dado por el Libro verde al concepto de flexiguridad, que está destinado a guiar las reformas prioritarias del Derecho laboral, no aparece –a juicio las autoridades españolas- correctamente planteado, pues parece sentenciar que la “flexibilidad” sólo es perseguida por parte de los empresarios –exigiendo una organización flexible de las empresas y mayor diversidad contractual-, y que la “seguridad” es un bien sólo deseado por parte de los trabajadores –estabilidad laboral, protección por desempleo...-

Ambos conceptos son de doble vía, por así decirlo, de manera que, en el caso de los trabajadores, éstos han de contar con el respaldo de un Derecho laboral que les proporcione, además de seguridad, instrumentos de flexibilidad Vg. medidas para la conciliación de la vida laboral y familiar, distintas formas contractuales que les permitan, a lo largo de su vida laboral, elegir de manera flexible..., y en el caso de los empresarios, también éstos han de poder contar con un sistema de relaciones laborales en el que la seguridad esté presente vg. mano de obra suficiente y cualificada, la paz social derivada del diálogo social en todas sus vertientes, etc; no



puede negarse que la primer aspiración del empresario es minimizar el riesgo inherente a todo proyecto empresarial.

Así, dentro de las reformas que podrían mejorar el papel del Derecho laboral en el marco de una economía globalizada y de una sociedad que afronta grandes retos como el desempleo y la segmentación del mercado laboral, cabría señalar como prioritarias aquellas que afectasen a una serie de aspectos que inciden en la flexibilidad: movilidad, jornada, horarios, sistemas retributivos, formación continua y conciliación de la vida profesional y familiar (aspecto este último que apenas se contempla en el documento del Libro Verde, pese a su inclusión en los objetivos de Lisboa). La profundización en los mecanismos de flexibilidad interna, siempre preferibles a los externos (reestructuraciones, deslocalizaciones, etc.) debería ser el modo esencial de alcanzar la tan deseada flexiguridad; además, esa flexibilidad interna debe basarse siempre en el diálogo social.

Por otra parte, es necesario seguir aplicando una acción comunitaria en lo referente a la protección del Derecho laboral para todas las formas de empleo atípicas, luchar contra la creciente segmentación en el mercado laboral y luchar contra el aumento del empleo precario, con una regulación más garantista de las condiciones de trabajo de los trabajadores que prestan servicios en empresas subcontratadas y en empresas de servicios y extendiéndose las políticas de seguridad y salud en el trabajo, incluso con ciertas medidas legislativas, a todo trabajador con dependencia remunerada (ej. socios cooperativistas) profundizándose en las relaciones denominadas triangulares, al considerarse que existe una interrelación entre las políticas de empleo y de índole social y las de seguridad y salud en el trabajo,. En la misma línea, la igualdad salarial entre hombres y mujeres ha de considerarse un objetivo prioritario de la Unión.

Se trataría, en definitiva, de ir más allá del concepto de *flexiguridad* para entrar en el enfoque del “trabajo de calidad”, según el concepto de *good work* lanzado por la Presidencia alemana en su Consejo informal de Berlín del pasado mes de enero.

Finalmente, uno de los aspectos del Derecho laboral que se trata de manera somera en el citado Libro Verde y que habría que tomar en cuenta en este debate sobre el futuro del Derecho laboral es la potenciación de la negociación colectiva y el desarrollo en el ámbito europeo del Diálogo Social. Por un lado, los convenios colectivos pueden dar cobertura a nuevas problemáticas, acoger a nuevas categorías de trabajadores. Por otro lado, la potenciación del diálogo social como procedimiento legislativo aparece como la mejor de las vías posibles para construir equilibrios que los Estados miembros son incapaces de encontrar; las Directivas sectoriales aprobadas son un buen ejemplo de esa regulación pacífica de las relaciones laborales.



2.- ¿Puede contribuir la adaptación del Derecho laboral y de los convenios colectivos a la mejora de la flexibilidad, a la seguridad de empleo y a la reducción de la segmentación del mercado de trabajo? En caso afirmativo, ¿de qué manera?

Sí, totalmente. Los objetivos de flexibilidad y seguridad, entendidos como conceptos aplicables tanto a empresarios como a trabajadores en el sentido antes expuesto, así como el de reducción de la segmentación del mercado de trabajo, pueden lograrse a través de adaptaciones del Derecho laboral y de los convenios colectivos. Desde la perspectiva española, el éxito de cualquier reforma del sistema de relaciones laborales depende en buena medida de que esa reforma se fundamente en el diálogo social y en el consenso de los distintos actores implicados. Si las normas de Derecho laboral son, en un marco de diálogo social fluido, previamente consensuadas por los gobiernos con los representantes de los trabajadores y de los empresarios, es indudable que la paz social determinará un mayor cumplimiento de la normativa laboral, y ello redundará en una mejora tanto de los derechos sociales de los trabajadores, como del crecimiento económico.

En este marco, desde la perspectiva de la reforma del derecho laboral y para la reducción de la segmentación del mercado de trabajo, habría que renovar las políticas de apoyo dirigidas a la contratación y mejorar las condiciones laborales de aquellos colectivos más desfavorecidos, evaluando en mayor medida los resultados de lo que se está haciendo y medir el éxito o fracaso de las citadas medidas.

Unido a esta idea sobre el diálogo social y las reformas de la legislación laboral, **el papel de la negociación colectiva es crucial** en la dotación de una regulación adaptada a las necesidades concretas del sector o la empresa. Ningún instrumento ofrece mayor flexibilidad y adaptabilidad en orden a conseguir un aumento de la competitividad, del empleo y de la calidad de trabajo.

Además, no se debería olvidar que la adaptación de la normativa laboral y de los convenios colectivos, así como la adaptación de la formación para el empleo a las nuevas realidades económicas, sociales y del mercado de trabajo mejorando la garantía del derecho de los trabajadores para participar en una formación de calidad, contribuiría sin duda a reducir la segmentación del mercado de trabajo.

3.- La reglamentación existente, en forma de leyes o de convenios colectivos, ¿frena o estimula a las empresas y a los trabajadores en sus esfuerzos por aprovechar las oportunidades de incrementar la productividad y adaptarse a las nuevas tecnologías y a los cambios derivados de la competencia internacional?



¿Cómo se puede mejorar la calidad de la reglamentación aplicable a las PYME, preservando a la vez sus objetivos?

A día de hoy, una normativa laboral estimula el aprovechamiento de los cambios generados por la globalización de la economía si es capaz de ir adaptándose a dichos cambios de manera constante pero, al mismo tiempo, con cautela. De ahí la importancia de la negociación colectiva que permite adaptaciones inmediatas de las relaciones de trabajo, respetando la normativa laboral en vigor.

Junto al papel modalizador de la negociación colectiva, deben articularse mecanismos de flexibilidad interna en el desenvolvimiento de la relación de trabajo, que permitan a la empresa gestionar convenientemente las variaciones de los mercados y a los trabajadores conciliar la vida familiar y laboral: movilidad, jornada, horarios, sistemas retributivos, etc. Se destaca, asimismo, el aspecto de la formación continua, y el permanente reciclaje del nivel de cualificación de los trabajadores, como instrumento de adaptación de los mismos a los nuevos requerimientos, actuando como factor de movilidad interna y externa, en caso necesario.

Por tanto, se considera que tanto la productividad como la adaptación a las nuevas tecnologías y a los cambios derivados de la competencia internacional pueden ser afrontados, entre otras, con medidas de aprendizaje permanente y, más concretamente, con la formación para el empleo tanto de trabajadores en activo como de desempleados.

Las acciones de formación deben basarse en el desarrollo de competencias profesionales que, a su vez, lleven aparejadas competencias actitudinales tendentes al incremento de la productividad y a la adecuación al cambio.

La definición de estas competencias debe surgir del análisis riguroso de los requerimientos del mercado.

Por lo que se refiere a las PYMES, si bien con carácter general el Derecho laboral se aplica a todas las empresas, algunas especialidades resultan necesarias en este ámbito, entre otras, las dirigidas a reducir costes administrativos.

Partiendo de la premisa de que las pequeñas empresas son el mayor motor de creación de empleo, cualquier revisión del Derecho del Trabajo debería servir para adaptar a las empresas de menor dimensión ciertos preceptos que pueden dificultar su desarrollo: no se puede pedir lo mismo a una gran superficie que a un pequeño comercio con un solo trabajador en plantilla.

4.- ¿Cómo se puede facilitar la contratación mediante contratos de duración indeterminada y determinada, bien por medios legislativos o convenios



colectivos, para incrementar la flexibilidad de estos contratos y garantizar a la vez un nivel suficiente de seguridad de empleo y protección social ?

El objetivo de crear más y mejores empleos es la piedra de toque de la Estrategia de Lisboa. Siendo esto así, en los últimos años se ha producido un incremento de los empleos de duración determinada y del empleo a tiempo parcial, que afecta particularmente a las mujeres.

Para frenar esta tendencia, ha de buscarse el difícil equilibrio entre el incremento de flexibilidad apuntado en el Libro Verde y la defensa de la seguridad laboral. En otro caso, estaremos persiguiendo una flexibilidad de mala calidad, que a la larga perjudicará la productividad y la competitividad.

A juicio de las autoridades españolas, no resulta admisible una gran flexibilidad en las modalidades de contratación temporal o de duración determinada, que deben inspirarse en el principio de causalidad, permitiendo únicamente su excepción para colectivos de trabajadores desempleados muy específicos, como los discapacitados. Junto a ello, debe atribuirse a la negociación colectiva un papel modalizador en relación con determinados aspectos de su régimen jurídico, que refleje las peculiaridades y necesidades concretas de los sectores y empresas.

Se considera que puede contribuirse al incremento de la contratación indefinida a través, entre otras, de las siguientes medidas:

- Reducción de las cotizaciones sociales por la contratación indefinida de los colectivos especialmente afectados por el desempleo.
- Establecimiento de una indemnización por terminación de contratos temporales o de duración determinada.
- Incremento de la cotización a la Seguridad en relación con los contratos temporales de muy corta duración.

Por otra parte, cabe señalar que ya los interlocutores sociales europeos han celebrado acuerdos marco europeos sobre el trabajo a tiempo parcial, los contratos de duración determinada y el teletrabajo.

Modernización del derecho laboral. Transiciones profesionales.

5.- ¿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?

Se afirma en el Libro Verde que “Un sistema de subsidios de desempleo bien diseñado, junto con políticas activas del mercado de trabajo, parecen constituir la mayor garantía frente a los riesgos que presenta el mercado de trabajo”, en detrimento de la legislación de protección del empleo respecto de la cual parece que se sugiere su relajación.

No se trata de ver si los trabajadores se sienten más protegidos por un sistema de ayuda al desempleo que por la normativa sobre protección del empleo, sino de lograr el incremento de la tasa de ocupación y la existencia de transiciones seguras, con garantías, para los trabajadores.

El tercer pilar que debe acompañar a las reformas laborales y la política de empleo es un sistema de protección por desempleo concebido sobre la base de un delicado equilibrio entre el aspecto protector que atienda la sustitución de parte del salario perdido por el trabajador y no desincentive la aceptación de un nuevo empleo.

En esta línea, tiene gran importancia el establecimiento de una política activa de empleo dirigida a reducir los costes de Seguridad Social de los contratos indefinidos celebrados con los colectivos de desempleados con mayores dificultades de integración en el mercado de trabajo: discapacitados; mujeres; mayores de 45 años; jóvenes y desempleados durante al menos 6 meses.

En España, actualmente existe una complementariedad entre las políticas pasivas (prestación y subsidio por desempleo) y las políticas activas (las que promueven la inserción en el mercado de trabajo), siendo los perceptores de prestaciones los principales destinatarios de las medidas de fomento de empleo, incluidas las políticas directas de apoyo a la contratación.

Las políticas activas del mercado de trabajo y especialmente la formación para el empleo deben ser estimuladas por sí mismas, en la búsqueda permanente del incremento y actualización de las competencias de los trabajadores y desempleados, sin que tengan que estar ligadas a una relajación de la legislación de protección del empleo.

Si esta relajación se produjera, con más razón deberían incrementarse las políticas activas, dentro del enfoque de la “flexiguridad”.

Asimismo, habría que concretar que se entiende por una “relajación de la legislación de protección del empleo”: Si ello supone que dentro de la relación laboral y para favorecer el mantenimiento y la estabilidad en el empleo se flexibilizan los mecanismos normativos que promueven la productividad, la movilidad y polivalencia funcional y profesional, la movilidad geográfica o la modificación de las condiciones



de trabajo, entendemos que esa “relajación” sería positiva y permitiría alcanzar un equilibrio entre flexibilidad y seguridad, la “flexiguridad” a la que se refiere el documento.

Pero si ello supone favorecer de forma generalizada la contratación temporal o flexibilizar el cese de la relación laboral abaratando su coste, entendemos que esa “relajación” indudablemente perjudica la estabilidad y genera desempleo, cuando no es tan claro que con ello se incremente la tasa de actividad, y que en su caso el empleo creado no sea muy precario o de baja calidad.

6.- ¿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?

Frente a la globalización hay que poner en marcha políticas activas que consistan en medidas preventivas que ofrezcan una formación y un aprendizaje permanente fuera y dentro de la propia empresa. Por otra parte, cabe señalar que facilitar transiciones seguras para los trabajadores es esencial para la economía europea.

Como bien señala el Libro Verde ha de lograrse un marco normativo para reforzar la capacidad de los trabajadores de anticipar y gestionar los cambios con independencia de su tipo de contrato: duración indeterminada y duración determinada atípica.

El Libro Verde trata las transiciones del mercado de trabajo desde un punto de vista del trabajador ya empleado. Sería interesante incluir la transición desde el sistema educativo al mercado de trabajo, más si se tiene en cuenta que los distintos países europeos han realizado numerosas experiencias para facilitar el paso de la escuela a la empresa: sistema dual alemán; unión de los Ministerios de Trabajo y Educación en Gran Bretaña, etc., de las que se podría sacar muchas conclusiones. Los temas de transición de un empleo a otro deben completarse con una reflexión sobre el primer empleo y el ingreso en el mercado laboral de los jóvenes.

Por otra parte, en la legislación española, el protagonismo de los convenios colectivos es fundamental a la hora de implementar y desarrollar la formación de los trabajadores en activo y de evaluar las necesidades formativas de los puestos de trabajo en las empresas.

La mejora de la cualificación es un aspecto básico de la promoción y contribuye al incremento de la productividad.



Para cumplir con estos objetivos las empresas y los interlocutores sociales deben desarrollar planes específicos de formación. Esto es acompañado con el apoyo de las Administraciones Públicas tanto en la valoración y el análisis de las tendencias del mercado de trabajo y de los distintos sectores productivos como en el desarrollo de ayudas materiales que permitan la adaptación de las empresas a esas nuevas realidades del mercado.

Por tanto, hay que destacar la importante función que las Leyes y los convenios colectivos tienen en el fomento del acceso a la formación de los trabajadores y desempleados pero su eficacia estará asegurada si el compromiso de los actores implicados (Administraciones, empleadores y representantes de los trabajadores) en la adopción de medidas concretas es valorado cuantitativa y cualitativamente y se lograra incorporar a la normativa vigente los criterios de evaluación que permitan comprobar su grado de cumplimiento.

Por ultimo, dentro de las políticas que forman parte del enfoque de la “flexiguridad” y en el ámbito de la seguridad social serían necesarias normas más flexibles para responder a la situación de las personas que cambian de empleo o abandonan temporalmente el mercado de trabajo, es decir, que permitan establecer un marco de apoyo que garantice la seguridad del empleo, incluida la ayuda social y medidas activas de apoyo a los trabajadores durante los períodos de transición.

Modernización del derecho laboral. Inseguridad jurídica.

7.- ¿Deben aclararse las definiciones jurídicas nacionales del trabajo por cuenta ajena y del trabajo por cuenta propia para facilitar las transiciones de buena fe entre el estatuto del trabajador por cuenta ajena y el de trabajador por cuenta propia y viceversa?

En el ordenamiento jurídico español, los conceptos de trabajador por cuenta ajena y trabajador por cuenta propia están bastante bien definidos. En todo caso, debe destacarse que el Gobierno español está llevando a cabo un importante esfuerzo por clarificar determinadas “zonas grises” que puede haber en el ordenamiento jurídico; a ello va a contribuir la próxima aprobación del Proyecto de Ley del Trabajo Autónomo, tramitándose actualmente en el parlamento.

En dicho Proyecto se define el concepto de trabajador autónomo y de trabajador autónomo dependiente y se establece su respectivo régimen jurídico, para, fundamentalmente, establecer una mayor protección jurídica de este tipo de trabajadores.

Aun admitiendo la dificultad de delimitar a escala europea el concepto de relación laboral, y admitiendo también que ésta es una cuestión que tradicionalmente se ha relegado a las legislaciones nacionales, no puede obviarse que **la aproximación o**



armonización de los conceptos nacionales de trabajo por cuenta ajena y del trabajo por cuenta propia aparece, hoy día, como una necesidad ineludible, dada la trascendencia que esa delimitación puede tener para la aplicación o no de las distintas normas europeas. Las directivas sobre ordenación del tiempo de trabajo o de desplazamiento de trabajadores son un buen ejemplo de ello.

Debe recordarse que acertadamente la Organización Internacional del Trabajo decidió entrar a definir el trabajo por cuenta ajena, al adoptar el día quince de mayo del año 2006 la Recomendación nº 198 sobre la relación de trabajo.

Si esto ha sido posible a ese nivel, parece factible que los Estados miembros puedan hacer también un esfuerzo para lograr un entendimiento en esta materia.

8.- ¿Es necesario un “conjunto de derechos mínimos” sobre las condiciones de trabajo de todos los trabajadores, con independencia de su contrato de trabajo? En su opinión, ¿cómo incidirían estas obligaciones mínimas en la creación de empleo y en la protección de los trabajadores?

Parece que la Unión, ante la amenaza de falta de competitividad, ha optado por reducir los estándares de calidad del trabajo del modelo tradicional. El Libro Verde dice textualmente que “unas cláusulas y condiciones demasiado protectoras pueden desanimar a los empleadores a contratar durante los períodos de bonanza”, expresión que parece dar a entender que hay que reducir los niveles de protección.

En ningún caso debe olvidarse que el referente de empleo de calidad sigue siendo el contrato de trabajo indefinido a tiempo completo.

Asimismo, en este documento se plantean, sobre todo, los problemas y posibles soluciones que afectan a denominados trabajadores integrados, los de la primera velocidad a la que se refiere el Grupo Europeo de Empleo, mientras que se abordan de forma muy somera los problemas y soluciones que afectan a los que podríamos denominar excluidos. Con este planteamiento se corre el riesgo de que, en el futuro, estas dos velocidades sean aun más distintas.

Se debería ir hacia un mercado laboral europeo, basado en el principio de igualdad de trato y la **armonización por la vía de progreso** de las condiciones laborales, incluidas las políticas de seguridad y salud en el trabajo, y los sistemas sociales. No debería tener que recordarse que el objetivo básico de la Comunidad Europea en materia de política social es la “mejora de las condiciones de vida y de trabajo, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso” (artículo 136 del Tratado CE), no por la vía del receso.

En este sentido, **ningún contrato, ni típico ni atípico, es bueno o malo en términos absolutos. Lo que no es admisible es considerar que el contrato**



indefinido, a tiempo completo o parcial, deba ser “superado” por atender contra las exigencias de la competitividad y la globalización. Ese conjunto de derechos mínimos no debería conllevar la demonización y la, eventualmente inmediata, supresión de los contratos típicos, sino la necesidad de ampliar la cobertura, en materia de derechos sociales, a los trabajadores económicamente dependientes y otros grupos vulnerables de trabajadores, pues sólo así se podrá luchar contra la precariedad y garantizar unos niveles de seguridad adecuados.

En este ámbito, el libro Verde señala que “algunos Estados miembros ya han adoptado medidas legislativas para proteger la situación jurídica de los trabajadores por cuenta propia económicamente dependientes y vulnerables. Entre estos se encuentra España que, como se ha expuesto previamente, se encuentra en tramitación parlamentaria el Proyecto de Ley del Trabajador Autónomo, que supondrá una regulación sistemática y unitaria del trabajo autónomo, frente a las referencias dispersas por todas la legislación social de la figura del trabajador autónomo.

Se trata, por tanto, del primer ejemplo de regulación sistemática y unitaria del trabajo autónomo en la Unión Europea.

Modernización del derecho laboral. Relaciones de trabajo triangulares.

9.- ¿Piensa que deberían precisarse las responsabilidades de las distintas partes en las relaciones laborales múltiples para determinar quién es responsable del cumplimiento de los derechos de los trabajadores? ¿Sería factible y eficaz recurrir a la responsabilidad subsidiaria para determinar esta responsabilidad en el caso de los subcontratistas? En caso negativo, ¿cree que existen otros medios que permitan garantizar una protección suficiente de los trabajadores participantes en “relaciones de trabajo triangulares”?

Las fórmulas de descentralización de la actividad productiva constituyen formas lícitas de organización del trabajo con las que las empresas obtienen ganancias de eficiencia y productividad, al maximizar el grado de utilización de los recursos productivos, ofrecer una mayor especialización de los recursos humanos y favorecer la inversión en recursos materiales.

Por su parte, las empresas de trabajo temporal han mostrado que pueden desempeñar un papel importante en una gestión más flexible del mercado de trabajo, sobre todo a la hora de satisfacer mano de obra urgente y de corta duración.

La contrapartida de esa flexibilidad y competitividad debe venir dada por una adecuada garantía de los derechos de los trabajadores, incluidos los relativos a seguridad y salud en el trabajo, de tal manera que el recurso a este tipo de formas de organización del trabajo no se traduzca en una merma de los derechos de los



trabajadores empleados en estos ámbitos.

En concreto, el Libro Verde plantea una línea de debate novedosa, como es la relativa al refuerzo de las responsabilidades en el caso de las relaciones laborales triangulares, en este caso, deberían valorarse dos aspectos:

En cuanto al fondo, el refuerzo de las garantías para los trabajadores que prestan servicios en este tipo de empresas merece una valoración positiva. Se trata de un objetivo ampliamente perseguido en las últimas reformas emprendidas en España, en particular en el reciente Acuerdo para la mejora del crecimiento y del empleo de 9 de mayo de 2006: mayor transparencia, más garantías.

En cuanto a la forma, debe observarse que los asuntos relativos a la responsabilidad empresarial son complejos y delicados. A este respecto, debe analizarse si el tratamiento de esta cuestión a nivel europeo puede perturbar la paz social en el ámbito interno. Ello aconsejaría, a nuestro entender, que cualquier avance que se quiera hacer en este terreno se lleve a cabo en el ámbito de la Recomendación, de la Orientación o del Método Abierto de Coordinación.

10.- ¿Es necesario clarificar el estatuto de los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal?

España siempre ha sido y sigue siendo partidaria de esa aclaración, de hecho, en nuestro ordenamiento jurídico la evolución legislativa ha seguido esa línea desde que en 1994 se admitió legalmente la actividad de las Empresas de trabajo temporal. Así, se han reforzado las garantías de los trabajadores a la vez que se han eliminado trabas innecesarias a la actividad de las empresas de trabajo temporal.

Por ello, sería adecuado que a nivel europeo se desbloquease la Propuesta de Directiva sobre Empresas de Trabajo Temporal, que, hay que recordar, tenía dos objetivos. Por un lado, mejorar la calidad del trabajo de los trabajadores de las empresas de trabajo temporal, garantizando el principio de igualdad de trato y no discriminación, en particular en materia de salario, respecto de los trabajadores de la empresa usuaria en la que presten sus servicios, y, por otra parte, establecer un marco adecuado para la utilización del trabajo temporal a través de las empresas de trabajo temporal que contribuya a un mejor funcionamiento del mercado de trabajo y del empleo.

Modernización del derecho laboral. Ordenación del tiempo de trabajo.

11.- ¿Cómo se podrían modificar las obligaciones mínimas en materia de



ordenación del tiempo de trabajo para ofrecer mayor flexibilidad a los empleadores y a los trabajadores, garantizando al mismo tiempo un nivel elevado de protección de la salud y de la seguridad de los trabajadores? ¿Qué aspectos organizativos del ordenamiento del tiempo de trabajo debe abordar prioritariamente la Comunidad?

Es preciso no perder la perspectiva de que Directiva 2003/88/CE, de 18 de noviembre, relativa a diversos aspectos del tiempo de trabajo es una directiva de seguridad y salud laboral basada en el artículo 137 del Tratado de la Comunidad Europea cuyo fin, esto es, la mejora de la seguridad, la higiene y la salud en el trabajo, no puede subordinarse a intereses económicos. Por su parte, se considera que el establecimiento de un alto nivel de protección de la salud de los trabajadores no sólo genera beneficios de tipo social y sanitario sino que contribuye a reducir los índices de siniestralidad y, en consecuencia, mejorar la productividad.

Por ello, para garantizar, no ya un nivel elevado, sino un nivel mínimo de protección de la salud del trabajador, es necesario que exista alguna limitación a la jornada laboral, por lo que la supresión gradual del *opting-out* resulta imprescindible, sin que la UE pueda mantener regulaciones de la jornada de trabajo propias de hace 100 años.

En esta línea, España aboga por la utilización de instrumentos flexibles de gestión del tiempo de trabajo (anualización de la jornada, posibilidad de aumentar o reducir jornada en función de las necesidades empresariales), combinados con una protección adecuada de la salud del trabajador (limitación de la jornada, descansos compensatorios), y con una flexibilidad también en la organización del tiempo de trabajo del trabajador que le permita conciliar adecuadamente su vida personal, laboral y familiar.

Modernización del derecho laboral. Movilidad de los trabajadores.

12.- ¿Cómo pueden garantizarse en toda la Comunidad los derechos laborales de los trabajadores que efectúan prestaciones en un contexto transnacional, especialmente los trabajadores fronterizos? ¿Piensa que es necesario mejorar la coherencia de las definiciones de “trabajador” que figuran en las directivas europeas para garantizar que estos trabajadores puedan gozar de sus derechos laborales con independencia del Estado miembro en que se encuentren trabajando? ¿o estima que los Estados miembros deberían mantener su autoridad en este ámbito?

El Libro Verde pone en duda que los trabajadores fronterizos estén protegidos y se les garanticen sus derechos en las prestaciones de servicios transnacionales. Sin embargo, a nuestro juicio deben distinguirse dos situaciones: el trabajador fronterizo,



que es aquél que trabaja en un Estado miembro pero reside en otro Estado al que regresa todos los días o al menos una vez por semana; y el trabajador desplazado por su empresa temporalmente en el marco de una prestación de servicios transnacional, situación independiente del lugar de residencia del trabajador.

Si nos referimos al trabajador fronterizo, la política comunitaria debe basarse en la coordinación de los sistemas nacionales, tal y como ha venido trabajando la Comunidad en materia de protección social en los últimos treinta años, debiendo siempre garantizarse el derecho de dichos trabajadores a su seguridad y salud en el trabajo, de acuerdo, al menos, con los mínimos establecidos en las normas comunitarias.

En este marco, la movilidad de trabajadores de un país a otro de la Unión, serviría de estímulo para el desarrollo de mejores condiciones de trabajo en las legislaciones laborales de aquellos países con peores niveles de protección y de garantía hacia los trabajadores y sus relaciones laborales y conllevaría, asimismo, el acceso de los trabajadores a las políticas activas de los Estados, a la formación y a la adquisición de las competencias profesionales necesarias para la adaptación a los cambios de los mercados laborales.

Si, por el contrario, nos referimos a las prestaciones transnacionales, los derechos del trabajador se encuentran garantizados por la Directiva 96/71/CE, por lo que las acciones comunitarias deben centrarse en la mejora de los mecanismos de control. No obstante, hay que recordar que los mecanismos de control (administrativos, jurisdiccionales) derivan de la soberanía del Estado y no pueden extenderse más allá de sus límites territoriales. Por ello, se consideran necesarias dos tipos de acciones en esta materia:

- Por una parte, sería recomendable **potenciar los mecanismos de participación de los representantes de los trabajadores** en las empresas que operan en un ámbito transnacional.
- Por otra parte, **el incremento de la coordinación de las autoridades nacionales, y en especial de las Inspecciones de Trabajo europeas** en las actuaciones transnacionales, aparece como una necesidad imperiosa.

Finalmente, la **responsabilidad social corporativa** constituye un mecanismo idóneo para abordar los problemas de las empresas que operan en distintos Estados con marcos jurídicos dispares.

Modernización del derecho laboral. Aspectos del control de la aplicación de la legislación y trabajo no declarado.



13.- ¿Piensa que es necesario reforzar la cooperación administrativa entre las autoridades competentes para que puedan controlar más eficazmente el respeto del Derecho laboral comunitario? ¿Piensa que los interlocutores sociales pueden desempeñar un papel en esta cooperación?

Reforzar la cooperación transnacional, estableciendo procedimientos ágiles y efectivos de comunicación entre los organismos a los que compete el control y vigilancia de cumplimiento de la legislación laboral, parece una meta del todo necesaria, máxime a la vista de la aplicación de la Directiva 96/71 CE, sobre desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional.

Para ese objetivo, la Inspección de Trabajo y Seguridad dispone desde el año 2003 de un Acuerdo específico de colaboración e intercambio de información con la Inspección General de Trabajo de Portugal que está dando muy buenos frutos. En este momento también se está avanzando en la determinación de cauces de cooperación en materia de trabajo no declarado con Francia y, previsiblemente, se establezcan en el futuro más acuerdos de cooperación con las inspecciones de trabajo de otros Estados miembros.

Igualmente, la cooperación de los interlocutores sociales puede ser muy útil en este campo.

14.- ¿Opina que son necesarias otras iniciativas a escala de la Unión Europea para sostener la acción de los Estados miembros en la lucha contra el trabajo no declarado?

Se considera que en la lucha contra el trabajo ilegal, lo esencial es la cooperación bilateral y multilateral.

A estos efectos, se considera que el trabajo no declarado supone un desperdicio de recursos y desfavorece especialmente a los trabajadores más vulnerables. Hacer aflorar, por tanto, este mercado supone grandes ventajas para toda la sociedad.

Todas las iniciativas puestas en marcha para combatir el empleo sumergido son valoradas positivamente y sería necesaria una mayor cooperación entre los Estados Europeos con el intercambio de información e incluso con la dotación de medios materiales y humanos a la Unión Europea para la persecución de estas prácticas ilícitas, reforzando también los servicios de inspección de todos los países.

Madrid, 10 de abril de 2007

