



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 22.11.2006
COM(2006) 708 final

LIBRO VERDE

Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI

ÍNDICE

1.	Introducción – finalidad del presente Libro Verde.....	3
2.	Derecho laboral en la Unión Europea – situación actual.....	5
	a. Evolución en los Estados miembros	5
	b. Acción a escala de la UE.....	6
3.	Principal reto político – Un mercado de trabajo flexible e inclusivo	8
4.	Modernización del derecho laboral – preguntas para el debate	10
	a. Transiciones profesionales	10
	b. Inseguridad jurídica.....	11
	c. Relaciones de trabajo triangulares	14
	d. Ordenación del tiempo de trabajo	15
	e. Movilidad de los trabajadores.....	16
	f. Aspectos del control de la aplicación de la legislación y trabajo no declarado	16

1. INTRODUCCIÓN – FINALIDAD DEL PRESENTE LIBRO VERDE

La finalidad del presente Libro Verde es plantear un debate público en la UE sobre cómo modernizar el Derecho laboral para sostener el objetivo de la Estrategia de Lisboa de crecer de manera sostenible, con más y mejores empleos. La modernización del Derecho laboral constituye un elemento clave para el éxito de la adaptabilidad de los trabajadores y de las empresas. Este objetivo debe buscarse a la luz de los objetivos de la Comunidad de pleno empleo, productividad laboral y cohesión social. Se ajusta a la demanda del Consejo Europeo para movilizar todos los recursos nacionales y comunitarios adecuados para promover una mano de obra preparada, formada y adaptable y unos mercados de trabajo que respondan a los retos derivados del doble impacto de la mundialización y del envejecimiento de las sociedades europeas. Como destaca el Informe Anual sobre el Crecimiento y el Empleo 2006 de la Comisión Europea: «El aumento de la capacidad de respuesta de los mercados de trabajo europeos es crucial para el impulso de la actividad económica y la consecución de una mayor productividad»¹.

Los mercados de trabajo europeos deben afrontar el reto de conciliar una mayor flexibilidad con la necesidad de maximizar la seguridad para todos². La búsqueda de la flexibilidad en el mercado de trabajo ha conducido a un incremento de las distintas formas de contratos de empleo, que pueden diferir en gran medida del modelo clásico de contrato³, desde el punto de vista tanto de la seguridad de empleo y de ingresos como de la estabilidad relativa de las condiciones de trabajo y de vida inherentes.

En 2003, en su informe al Consejo Europeo, el Grupo Europeo de Empleo, presidido por Wim Kok, observó que podría surgir un mercado de trabajo de dos velocidades entre los trabajadores «integrados» (*insiders*), con un empleo permanente y los «excluidos» (*outsiders*)⁴, especialmente los desempleados, las personas desligadas del mercado de trabajo y las que cuentan con situaciones laborales precarias e informales. Éstos últimos ocupan una «zona gris» con derechos fundamentales de los trabajadores o de protección social que pueden ser muy escasos, y que genera una situación de inseguridad en lo relativo a las perspectivas futuras de empleo, e incide en decisiones fundamentales en su vida privada (disponer de una vivienda, fundar una familia, etc.). Podría acentuarse el recurso a formas alternativas de empleo por la falta de medidas para adaptar el contrato de trabajo clásico a fin de ofrecer mayor flexibilidad tanto a los trabajadores como a las empresas. En consecuencia, el Grupo instó a los Estados miembros a que evalúen y, si procede, revisen el grado de flexibilidad previsto en los contratos clásicos en lo relativo a los plazos de preaviso, los costes y procedimientos de despido individual o colectivo, o la definición de despido improcedente⁵.

¹ «Ha llegado la hora de acelerar». Informe Anual sobre el Crecimiento y el Empleo 2006 de la Comisión Europea, p. 6 e Informe conjunto del Consejo y de la Comisión sobre el empleo 2005/2006, pp. 6 y 12-13.

² *ibid.*

³ El estudio de investigación titulado «The Employment Status of Individuals in Non-Standard by Employment», de B. Burchill, S. Deakin, S. Honey, UK Department of Trade and Industry (1999), califica las formas atípicas de empleo como distintas del modelo de relación laboral «permanente» o de duración indeterminada construida en torno a la semana de trabajo a tiempo completo.

⁴ Jobs, Jobs, Jobs: Creating more employment in Europe. Informe del Grupo Europeo de Empleo, noviembre de 2003, p. 9.

⁵ *ibid.*, capítulo 2, p. 30.

Las Directrices integradas para el crecimiento y el empleo⁶ destacan la necesidad de adaptar la legislación laboral para promover la flexibilidad y la seguridad del empleo y reducir la segmentación del mercado de trabajo. El diálogo social también desempeña un papel fundamental en la búsqueda de soluciones colectivas o a nivel de empresas, para permitir a los trabajadores «integrados» y a los «periféricos» efectuar con éxito las transiciones entre las distintas situaciones laborales y ayudar a las empresas a responder de forma más flexible a las necesidades de la economía basada en la innovación y a los cambios en materia de competitividad por las reconversiones.

Otras políticas que forman parte del enfoque de la «flexiguridad» son el aprendizaje permanente, que permite a los individuos mantenerse al día con respecto a las nuevas competencias solicitadas; unas políticas activas de mercado de trabajo que brinden a los desempleados y a los inactivos una nueva oportunidad en dicho mercado; y normas más flexibles en el ámbito de la seguridad social para responder a las necesidades de las personas que cambian de empleo o abandonan temporalmente el mercado de trabajo.

El presente Libro Verde aborda la función que podría desempeñar el Derecho laboral para promover una «flexiguridad» que propicie un mercado de trabajo más equitativo, más reactivo y más inclusivo, y conduzca a una Europa más competitiva⁷. Busca lo siguiente:

- Identificar los principales retos pendientes de respuestas satisfactorias y que muestran un desfase evidente entre los marcos jurídico y contractual existentes, por un lado, y las realidades del mundo laboral, por otro. Se hace especial hincapié en la dimensión personal del Derecho laboral y no en cuestiones de Derecho laboral colectivo.
- Reunir a los Gobiernos de los Estados miembros, los interlocutores sociales y las demás partes interesadas en torno a un debate abierto para examinar cómo puede contribuir el Derecho laboral a fomentar la flexibilidad asociada a la seguridad del empleo, con independencia de la forma de contrato, y, en última instancia, a aumentar el empleo y reducir el desempleo.
- Estimular el debate sobre la manera en que los distintos tipos de relaciones contractuales, así como los derechos laborales aplicables a todos los trabajadores, podrían favorecer la creación de empleo y ayudar a los trabajadores y a las empresas, facilitando las transiciones en el mercado de trabajo, fomentando el aprendizaje permanente y desarrollando la creatividad del conjunto de la mano de obra.
- Contribuir al programa de mejora de la legislación, fomentando la modernización del Derecho laboral, sin olvidar sus beneficios y costes globales, para permitir a los trabajadores y a las empresas comprender mejor sus derechos y obligaciones. También procede tener en cuenta los problemas que afrontan en particular las PYME para sufragar los costes administrativos derivados de la legislación comunitaria y nacional.

Se abrirá una consulta pública sobre las cuestiones planteadas por el presente Libro Verde durante un período de cuatro meses⁸. Una vez finalizada esta consulta pública, las principales

⁶ Directrices integradas para el crecimiento y el empleo (2005-2008) (adoptadas el 12.7.2005), [DO L 205 de 6 de agosto de 2005, p. 21].

⁷ El Derecho laboral no es el único factor pertinente en este contexto. Las Directrices integradas para el crecimiento y el empleo reconocen que también puede ser necesaria una revisión de la presión fiscal para facilitar la creación de empleo, especialmente para los empleos con bajos salarios. En este sentido, un desplazamiento de la presión fiscal sobre el trabajo hacia el consumo o la contaminación también puede ayudar notablemente. El presente Libro Verde no aborda la inmigración económica, tema que trata la política común de inmigración.

cuestiones y opciones políticas identificadas en las respuestas de los Estados miembros, los interlocutores sociales y las demás partes interesadas se examinarán en el marco de una comunicación de seguimiento de la Comisión en 2007, que ha de entenderse en el contexto de la serie de iniciativas adoptadas por la Comisión, en colaboración con los Estados miembros, sobre la cuestión más amplia de la flexiguridad. En especial, se presentará una Comunicación de la Comisión sobre la flexiguridad en junio de 2007: este texto buscará definir los argumentos en favor de la «flexiguridad», así como una serie de principios comunes de aquí a finales de 2007 para ayudar a los Estados miembros a incrementar los esfuerzos en materia de reformas.

2. DERECHO LABORAL EN LA UNIÓN EUROPEA – SITUACIÓN ACTUAL

a. Evolución en los Estados miembros

La finalidad inicial del Derecho laboral era paliar las desigualdades económicas y sociales inherentes a la relación laboral. Desde un principio, el Derecho laboral ha buscado definir la situación del empleo como principal factor generador de distintos derechos. Este modelo tradicional se basa en varios supuestos clave. En concreto: i) un empleo permanente a tiempo completo; ii) unas relaciones laborales regidas por el Derecho laboral, en torno al contrato de trabajo; y iii) la existencia de un empleador único y responsable del respeto de las obligaciones correspondientes a los empleadores. Cabe recordar que las tradiciones nacionales son muy dispares al formular y aplicar el Derecho laboral y las políticas al respecto.

La rapidez de los avances tecnológicos, la intensificación de la competencia derivada de la mundialización, la evolución de la demanda de los consumidores y el notable crecimiento del sector de los servicios destacan la necesidad de incrementar la flexibilidad. La aparición de la gestión «puntual», la reducción del horizonte inversor de las empresas, la difusión de tecnologías de la información y de la comunicación, así como una demanda cada vez más cambiante, han empujado a las empresas a organizarse de manera más flexible. Esto se traduce en diversas modalidades por lo que hace a la evolución de la organización del trabajo, el horario laboral, los salarios y el tamaño de la mano de obra en los distintos niveles del ciclo de producción. Estos cambios han suscitado la demanda de una mayor diversidad contractual, esté o no cubierta explícitamente por la legislación europea y nacional.

El modelo tradicional de relación laboral puede no ser el adecuado para todos los trabajadores con contratos estables de duración indeterminada que han de afrontar el reto de adaptar los cambios y aprovechar las oportunidades que ofrece la mundialización. Unas cláusulas y condiciones demasiado protectoras pueden desanimar a los empleadores a contratar durante los períodos de bonanza económica. Otros modelos de relación contractual pueden reforzar la capacidad de las empresas para desarrollar la creatividad de su personal en su conjunto y aumentar su ventaja competitiva.

⁸ Se invita a presentar contribuciones mediante el formulario electrónico que puede encontrarse en la siguiente dirección del sitio de la Comisión Europea: http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_es.htm.

Las reformas de las legislaciones nacionales sobre protección del empleo iniciadas desde comienzos de los años noventa se centran fundamentalmente en la relajación de las normas vigentes para aumentar la diversidad contractual⁹. El objetivo de estas reformas era aumentar la flexibilidad «en los márgenes», es decir, instaurar formas de empleo más flexibles acompañadas de una menor protección contra el despido, para facilitar el acceso de los solicitantes de un primer empleo y de los solicitantes de empleo desfavorecidos al mercado de trabajo y permitir, a los que lo desearan, disponer de un mayor número de opciones de empleo. Como consecuencia, los mercados de trabajo experimentaron una creciente segmentación¹⁰.

La evolución del diálogo social a nivel nacional, sectorial y empresarial, tendente a introducir nuevas formas de flexibilidad interna, también muestra que las normas aplicables al lugar de trabajo pueden adaptarse a las variaciones de las realidades económicas. La aplicación de los convenios colectivos a nuevas problemáticas (por ejemplo, reconversiones, competitividad o acceso a la formación) y a nuevas categorías de trabajadores (como los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal) muestra la evolución de la relación entre la legislación y estos convenios, que 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.

b. Acción a escala de la UE

A escala de la UE, se han iniciado una serie de medidas legislativas y políticas, así como varios estudios analíticos, para determinar la manera de asociar nuevas formas de trabajo más flexibles con unos derechos sociales mínimos para todos los trabajadores.

La mejora de las condiciones de vida y de trabajo para los contratos de duración determinada, el trabajo a tiempo parcial, el trabajo temporal y el trabajo estacional quedó subrayada por primera vez en la Carta Social de 1989 y en el posterior Programa de acción para la aplicación de la Carta¹¹. Tras un período de animados debates sobre la oportunidad de adoptar iniciativas a escala comunitaria con respecto a estas relaciones laborales, se adoptaron directivas sobre el trabajo a tiempo parcial¹² y el trabajo de duración determinada¹³, que han dotado de carácter vinculante los acuerdos marco de los interlocutores sociales europeos por los cuales se establece el principio de igualdad de trato entre los trabajadores a tiempo parcial y de duración determinada y los trabajadores a tiempo completo.

⁹ Perspectivas de Empleo de la OCDE para 2004, capítulo 2, Normativa sobre protección del empleo y resultados del mercado de trabajo.

¹⁰ Informe conjunto sobre el empleo 2005-2006.

¹¹ Comisión Europea, Programa de acción para la aplicación de la Carta, noviembre de 1989.

¹² Directiva 97/81/CE relativa al Acuerdo marco sobre el trabajo a tiempo parcial concluido por la UNICE, el CEEP y la CES.

¹³ Directiva 99/70/CE relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada.

En 2000, la Comisión puso en marcha una primera fase de consultas con los interlocutores sociales sobre la modernización de las relaciones laborales, que condujo a la adopción de un acuerdo marco sobre el teletrabajo en 2002¹⁴. Ese año, la Comisión adoptó una Propuesta de directiva relativa a las condiciones de trabajo de los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal¹⁵, con respecto a la cual, por el momento, el Consejo no ha logrado una posición común.

Se han publicado estudios detallados sobre la evolución del Derecho laboral en la EU-15 durante el período 1992-2003¹⁶. Los resultados de estos estudios se presentaron en la conferencia sobre el Derecho laboral en Europa: pasos hacia 2010, organizada por la Presidencia neerlandesa en 2004, con el apoyo de la Comisión¹⁷. En la actualidad se han iniciado otros estudios de países, para cubrir la evolución del Derecho laboral en la EU-25, así como en Bulgaria y Rumanía.

La protección de las condiciones laborales y la mejora de la calidad del trabajo en los Estados miembros depende fundamentalmente de las legislaciones nacionales y de la eficacia de las medidas de aplicación y control a escala nacional. A escala de la UE, el acervo social sostiene y complementa las acciones de los Estados miembros en este ámbito.

Mediante su apoyo a una serie de instrumentos políticos como el diálogo social de la UE y medidas financieras como el Fondo Social Europeo, Progress y la propuesta de Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización, la Comisión Europea también permite catalizar el apoyo a la acción de los Estados miembros y de los interlocutores sociales con vistas a reforzar los objetivos de Lisboa en materia de crecimiento y empleo. La coordinación de las políticas de empleo con la asociación para el crecimiento y el empleo y el método abierto de coordinación en el ámbito de las políticas de inclusión social permiten, además, garantizar la plena movilidad de los trabajadores en Europa en el contexto de los Tratados. Estos métodos combinan objetivos concretos y objetivos políticos establecidos a nivel de la UE –que se traducen en planes nacionales–, el uso de referencias y de indicadores para determinar los avances realizados, el intercambio de experiencias y la evaluación por pares para sacar las enseñanzas de las buenas prácticas.

¹⁴ A petición de los interlocutores sociales, la Comisión encargó un estudio a Adalberto Perulli: «Economically dependent / quasi-subordinate (parasubordinate) employment: legal, social and economic aspects» (2002).

¹⁵ COM(2002) 149 de 20 de marzo de 2002, que se presentó tras un intento frustrado de los interlocutores sociales por alcanzar un acuerdo, y modificada posteriormente por COM(2002) 701, de 28 de noviembre de 2002.

¹⁶ The Evolution of Labour Law (1992-2003), vols. I y II. Se elaboró un informe general con un panorama global de la evolución del Derecho laboral en la EU-15.

¹⁷ Véanse también las conclusiones finales de la conferencia de la Presidencia neerlandesa, Leiden, 2004: http://internationalezaken.szw.nl/index.cfm?fuseaction=dsp_document&link_id=44922#3738600

3. PRINCIPAL RETO POLÍTICO – UN MERCADO DE TRABAJO FLEXIBLE E INCLUSIVO

La proliferación de distintos tipos de contratos se ha producido en ausencia de una adaptación más completa del Derecho laboral y de los convenios colectivos a la rápida evolución de la organización del trabajo y de la sociedad. Al utilizar estos contratos atípicos, las empresas buscan mantener su competitividad en una economía mundializada, evitando, entre otras cosas, el coste que acarrea el respeto de las normas relativas a la protección del empleo, los plazos de preaviso y el pago de las correspondientes cotizaciones sociales. Las obligaciones administrativas derivadas del empleo de trabajadores permanentes también han incidido considerablemente en la creación de empleo, especialmente en las pequeñas empresas¹⁸. Los contratos atípicos y los contratos clásicos flexibles permiten que las empresas puedan adaptarse rápidamente a la evolución de las preferencias de los consumidores y de las tecnologías y a nuevas oportunidades para atraer y retener una mano de obra más diversificada, merced a una mejor adecuación de la oferta y demanda de mano de obra. Los trabajadores también pueden elegir entre un mayor número de opciones en lo relativo al horario laboral, unas mayores oportunidades de carrera, un mayor equilibrio entre vida familiar, trabajo y educación, así como una mayor responsabilidad individual.

Los contratos de duración determinada, los contratos a tiempo parcial, los contratos puntuales, los contratos «cero horas», los contratos para trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal, los contratos para trabajadores por cuenta propia, etc., son en la actualidad elementos característicos de los mercados de trabajo europeos. La parte de empleo total representada por los trabajadores con contratos distintos del modelo contractual clásico y los que trabajan por cuenta propia ha pasado de más del 36 % de los trabajadores en 2001 a cerca del 40 % de los trabajadores de la EU-25 en 2005¹⁹. El trabajo a tiempo parcial ha pasado del 13 % al 18 % del empleo total en los últimos quince años. Desde 2000, contribuye en mayor medida (en torno al 60 %) a la creación de empleo que el trabajo a tiempo completo clásico. El trabajo a tiempo parcial sigue siendo característico del trabajo femenino, puesto que lo ocupan cerca de un tercio de las mujeres con empleo, frente al escaso 7 % de los hombres. El trabajo de duración determinada ha pasado del 12 % del empleo total en 1998 a más del 14 % en la EU-25 en 2005. Contrariamente al trabajo a tiempo parcial, el empleo de duración determinada no muestra grandes diferencias de género²⁰. Habida cuenta de la participación creciente en estas formas de contratos, cabría examinar el grado de flexibilidad previsto por los contratos clásicos para facilitar en mayor medida la contratación, el mantenimiento y la progresión en el mercado de trabajo.

El trabajo por cuenta propia constituye igualmente una manera de afrontar la reconversión, reducir los costes directos o indirectos de la mano de obra y gestionar los recursos de manera más flexible en circunstancias económicas imprevistas. También revela un modelo comercial

¹⁸ Observatorio europeo de las PYME nº 7, Recruitment of employees: Administrative burdens on SMEs in Europe, 2002, p. 11.

¹⁹ Directrices para el empleo (2005-08): indicador del número total de trabajadores por cuenta ajena con contratos a tiempo parcial o de duración determinada y del número total de trabajadores por cuenta propia en porcentaje del número de personas con empleo, en base a la Encuesta de población activa de la Unión Europea, 2005, ESTAT.

²⁰ El empleo en Europa, 2006, anexo estadístico. Los contratos de trabajo a tiempo parcial pueden ser de duración indeterminada y determinada. Los últimos datos sobre la percepción de los trabajadores de sus condiciones de trabajo que figuran en el cuarto sondeo sobre las condiciones de trabajo de la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo muestran que el 68 % de los trabajadores a tiempo parcial están satisfechos con su tiempo de trabajo, frente al 23 % que desearía trabajar más horas y el 9 % que desearía trabajar menos horas.

de empresas orientadas al suministro de servicios que realizan proyectos completos para sus clientes. En muchos casos puede resultar de una decisión, tomada libremente, de trabajar de forma independiente a pesar de un nivel de protección social menor a cambio de un control más directo de las condiciones de empleo y de remuneración. Los trabajadores por cuenta propia superaban los 31 millones en la EU-25 en 2005, un 15 % de la mano de obra total²¹, y los que no cuentan con la ayuda de trabajadores por cuenta ajena, representan el 10 % del total de los trabajadores de la EU-25. Si bien la agricultura y el comercio al por menor siguen contando con el mayor número de personas pertenecientes a esta categoría, esta forma de trabajo suele estar cada vez más presente en los sectores de la construcción y de los servicios personales asociados a la externalización, a la subcontratación y al trabajo en el marco de proyectos.

No obstante, la diversificación de los tipos de contratos puede tener efectos perniciosos²². Una parte de la mano de obra puede verse atrapada en una sucesión de empleos de corta duración y de baja calidad con una protección social insuficiente, quedando en situación vulnerable. No obstante, estos empleos pueden constituir un trampolín para que algunas personas, a menudo las que tienen especiales dificultades, puedan integrarse en el mundo laboral.

Las cifras correspondientes a EU-15 muestran que un 60 % de las personas con contratos atípicos en 1997 disponían de contratos clásicos en 2003. Sin embargo, el 16 % de estas personas seguía en la misma situación y el 20 % había abandonado el mercado de trabajo²³. El riesgo de quedar en posición de debilidad en el mercado de trabajo también entraña un componente muy fuerte de género e intergeneracional, dado que las mujeres, las personas de edad avanzada y también los jóvenes contratados con contratos atípicos tienen menos posibilidades de mejorar su situación en este mercado²⁴. No obstante, hay que tener en cuenta que los Estados miembros cuentan con niveles de transición muy distintos.

El reciente informe sobre el empleo en Europa de 2006²⁵ constata que la existencia de una legislación rígida sobre protección del empleo tiende a reducir el dinamismo del mercado de trabajo, agravando las perspectivas para las mujeres, los jóvenes y los trabajadores de edad avanzada. Este informe destaca que una desregulación «en los márgenes» que mantenga prácticamente intactas las normas estrictas aplicables a los contratos clásicos tiende a favorecer la segmentación de los mercados de trabajo e incide negativamente en la productividad. También subraya que los trabajadores se sienten más protegidos por un sistema de ayuda al desempleo que por la legislación sobre protección del empleo. Unos sistemas de subsidios de desempleo bien diseñados, junto con políticas activas del mercado de trabajo, parecen constituir la mayor garantía frente a los riesgos que presenta el mercado de trabajo.

En el contexto de la mundialización, del proceso de reconversión y de la progresión hacia una economía basada en el conocimiento, los mercados de trabajo europeos deben ser a la vez más inclusivos y reactivos ante la innovación y los cambios. Los trabajadores potencialmente vulnerables deben disponer de oportunidades sucesivas que les permitan avanzar socialmente

²¹ *ibid*, también Relaciones laborales en Europa, 2004. El trabajo por cuenta propia es especialmente importante en Polonia, Hungría, Lituania, Letonia y Estonia en lo que se refiere a los nuevos Estados miembros de la UE, así como en el Reino Unido, Irlanda, Portugal y los Países Bajos.

²² Precarious Employment in Europe: A comparative study of labour market related risks in flexible economies. Informe final ESOPE, Dirección General de Investigación, 2004.

²³ El empleo en Europa, 2004, p.15 y capítulo 4. Huelga decir que no todos los contratos atípicos pueden considerarse precarios.

²⁴ El empleo en Europa, 2004, capítulo 4, p. 181.

²⁵ El empleo en Europa, 2006, p. 181 y siguientes.

para mejorar su movilidad y lograr que sus transiciones en el mercado de trabajo sean un éxito. Los marcos jurídicos que sustentan la relación laboral tradicional pueden no ofrecer un alcance o incentivos suficientes a los trabajadores con contratos de duración indeterminada clásicos para explorar oportunidades de una mayor flexibilidad del trabajo. La buena gestión de la innovación y del cambio implica que los mercados de trabajo tengan en cuenta tres aspectos principales: flexibilidad, seguridad de empleo y segmentación. El presente Libro Verde tiene como objetivo estimular el debate sobre la necesidad de un marco reglamentario más reactivo para reforzar la capacidad de los trabajadores de anticipar y gestionar los cambios, con independencia de su tipo de contrato (duración indeterminada o duración determinada atípica).

Preguntas

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

4. MODERNIZACIÓN DEL DERECHO LABORAL – PREGUNTAS PARA EL DEBATE

a. Transiciones profesionales

En la mayoría de los Estados miembros, las legislaciones laborales y de seguridad social se han diseñado para garantizar la protección de los trabajadores por cuenta ajena en empleos particulares. Quizás no basten para ayudar a los trabajadores en su transición de una situación a otra, bien en el marco de interrupciones de trabajo involuntarias (por ejemplo, despido y desempleo) o voluntarias (por ejemplo, permisos de formación, responsabilidades familiares, excedencias y permisos parentales). También deben resolverse los problemas de las mujeres, representadas de manera desproporcionada en estas nuevas formas de trabajo y que todavía afrontan obstáculos para acceder plenamente a los derechos y prestaciones sociales.

Las posibilidades de acceder al mercado de trabajo, quedarse y progresar en el mismo varían considerablemente, dado que la legislación sobre protección del empleo y la reglamentación de los contratos a escala nacional inciden fuertemente en las transiciones entre las situaciones laborales, especialmente en lo relativo a la situación de los desempleados de larga duración y de los «periféricos». Entre las medidas de Derecho laboral que facilitan las transiciones en el mercado de trabajo, fruto del diálogo social a escala nacional, figuran la Ley neerlandesa sobre flexibilidad y seguridad de 1999, la Ley austriaca sobre las indemnizaciones por despido (*Abfertigungsrecht*) de 2002²⁶, y el Decreto español de junio de 2006 que permite la conversión de los contratos de duración determinada en contratos de duración indeterminada con indemnizaciones por despido reducidas²⁷. La reforma austriaca constituye un ejemplo interesante de la evolución radical de un sistema basado en la relación de trabajo tradicional entre un trabajador y una empresa a su sistema más global basado en un fondo de ayuda a los trabajadores a nivel nacional. Queda suprimida la relación entre despido por un empleador y pago de una indemnización única de despido. Estas nuevas normas permiten a los trabajadores abandonar un empleo cuando encuentran otro, en vez de quedarse en el primero por temor a perder las indemnizaciones a que tienen derecho. La reforma ha permitido descartar de una vez la amenaza que podía suponer para la existencia de una empresa la obligación repentina de sufragar de una vez el coste de los despidos, mientras que la contribución de un empleador al fondo de ayuda a los trabajadores puede extenderse a lo largo del tiempo. Desde el punto de vista del trabajador, este nuevo sistema reduce el coste de la movilidad profesional en la medida en que los trabajadores ya no pierden la totalidad de sus derechos de indemnización por despido al aceptar un nuevo empleo.

La adopción de un enfoque del trabajo basado en el ciclo de vida puede suponer que se preste menor importancia a la protección de los empleos particulares y se otorgue mayor importancia a un marco de apoyo que garantice la seguridad del empleo, incluida una ayuda social y medidas activas de apoyo a los trabajadores durante los períodos de transición. Esto es lo que ha hecho Dinamarca al combinar una legislación de protección del empleo «más ligera» con una intensificación de las medidas activas del mercado de trabajo, una inversión considerable en la formación y unos subsidios de desempleo generosos supeditada a condiciones estrictas.

Preguntas

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?

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?

b. Inseguridad jurídica

La aparición de distintas formas de trabajo atípicas difumina las fronteras entre el Derecho laboral y el Derecho mercantil. La distinción binaria tradicional entre trabajador por cuenta

²⁶ Véanse los comentarios sobre estos ejemplos citados en el Informe del Grupo Europeo de Empleo, pp. 33 y 35; y también las Perspectivas de Empleo de la OCDE para 2004, capítulo 2.

²⁷ Véase el informe en línea del Observatorio europeo de relaciones industriales de agosto de 2006, <http://www.eiro.eurofound.eu.int/2006/05/articles/es0605019i.html>.

«ajena» y trabajador por cuenta propia ya no refleja fielmente la realidad económica y social del trabajo. Pueden surgir diferencias sobre la condición jurídica de una relación laboral cuando está oculta o si surgen verdaderas dificultades de ajuste entre unas nuevas modalidades de trabajo dinámicas y la relación laboral tradicional.

Existe trabajo oculto cuando una persona trabajadora por cuenta ajena no está considerada como tal, para disimular su verdadera situación jurídica y evitar determinados costes como los impuestos y las cotizaciones de seguridad social. Esta práctica ilegal puede proceder de un uso indebido de las disposiciones del Derecho civil o mercantil.

Las medidas adoptadas a nivel nacional para combatir el fenómeno del trabajo oculto, a menudo elaboradas en colaboración con los interlocutores sociales, van desde la introducción de normas de presunción legal obligatoria²⁸, hasta un mayor control de la aplicación de la legislación, y también incluyen campañas específicamente dirigidas e iniciativas especiales de información y sensibilización²⁹. Debido a una definición legal confusa del estatuto de trabajador por cuenta propia en los marcos jurídicos y administrativos nacionales, determinados individuos, que piensan ser «trabajadores por cuenta propia», pueden ser clasificados a menudo como trabajadores por cuenta ajena por las administraciones fiscales o de seguridad social, lo que puede obligar al trabajador por cuenta propia/ajena y a su cliente/empleador principal a pagar cotizaciones sociales adicionales³⁰. La Comisión ha destacado que los Estados miembros³¹ son los principales responsables de resolver el problema de las personas que se hacen pasar por trabajadores por cuenta propia con el propósito de eludir la legislación nacional³².

²⁸ La Ley neerlandesa de flexibilidad y seguridad de 1999 introdujo una presunción legal obligatoria según la cual existe contrato de trabajo cuando se efectúa un trabajo para otra persona a cambio de una remuneración semanal o durante al menos veinte horas al mes durante tres meses consecutivos.

²⁹ Tras la reciente celebración de acuerdos entre los interlocutores sociales en Irlanda y España, los Gobiernos de estos países han decidido aumentar el número de inspectores de trabajo.

³⁰ Segunda carrera: salvar los obstáculos que encuentran los trabajadores asalariados que desean establecerse como autónomos o crear su propia empresa. Dirección General de Empresa, Comisión Europea (2004), pp. 8, 29 -31.

³¹ Las organizaciones de interlocutores sociales han observado que el falso trabajo por cuenta propia, la oferta ficticia de servicios y el desarrollo de cadenas de subcontratación se utilizan para soslayar las restricciones transitorias para el acceso a determinados mercados de trabajo nacionales establecidas tras la ampliación. Véase el Informe sobre el funcionamiento de las disposiciones transitorias contempladas en el Tratado de Adhesión de 2003, COM(2006) 48 de 8.2.2006.

³² Por consiguiente, la Comisión se felicita por la adopción en junio de 2006 de una recomendación sobre la relación laboral con motivo de la 95ª sesión de la Conferencia internacional del trabajo, que insta a los Estados miembros, en consulta con los interlocutores sociales, a formular y adoptar políticas nacionales que permitan revisar periódicamente el ámbito de aplicación de su legislación y, si procede, clarificarla y adaptarla para garantizar una protección efectiva de los trabajadores con una relación laboral. Este instrumento no vinculante adopta un enfoque estratégico que permite a los Estados definir en su legislación y en su práctica la naturaleza y la extensión de la protección conferida a los trabajadores en una relación laboral.

La noción de «*trabajo económicamente dependiente*» abarca situaciones que se hallan entre las nociones claramente definidas de trabajo por cuenta ajena y por cuenta propia. Esta categoría de trabajadores carece de contrato de trabajo. No depende de la legislación laboral, dado que ocupa una «zona gris» entre el Derecho laboral y el Derecho mercantil. Aunque son oficialmente «trabajadores por cuenta propia», estos trabajadores dependen económicamente de un solo empresario o cliente/empleador para la obtención de sus ingresos³³. Este fenómeno debería diferenciarse claramente de la falsa utilización, de forma deliberada, de la calificación de trabajo por cuenta propia. Algunos Estados miembros ya han adoptado medidas legislativas para proteger la situación jurídica de los trabajadores por cuenta propia económicamente dependientes y vulnerables³⁴.

Si bien es cierto que estos enfoques han sido en cierta medida preliminares y parciales, reflejan no obstante los esfuerzos realizados por los legisladores, los tribunales y los interlocutores sociales para resolver los problemas que se plantean en este ámbito complejo. El «enfoque orientado» del Reino Unido, que introduce en la legislación laboral distintos derechos y obligaciones para los *employees* («empleados») y los *workers* («trabajadores») es un ejemplo de la manera en que determinadas categorías de trabajadores vulnerables con relaciones laborales complejas reciben derechos mínimos sin beneficiarse de la totalidad de los Derechos laborales que confieren los contratos de trabajo clásicos³⁵. Los derechos relacionados con la protección frente a la discriminación, la protección de la salud y la seguridad, las garantías de salario mínimo, así como la protección de los derechos de negociación colectiva, se han ampliado selectivamente a los trabajadores económicamente dependientes en varios Estados miembros. Otros derechos, en especial los relativos al preaviso y al despido, tienden a concederse únicamente a los trabajadores por cuenta ajena permanentes que hayan cumplido un determinado período de trabajo ininterrumpido.

A escala comunitaria, la reglamentación de las condiciones de trabajo de los agentes comerciales autónomos muestra que las normas del mercado interior pueden acercarse a determinados aspectos del Derecho laboral. Para garantizar la protección mínima de los agentes comerciales independientes en sus relaciones con sus poderdantes, la Directiva 86/653/CEE³⁶ contiene disposiciones relativas, entre otras cosas, al pago de su remuneración; las condiciones de transformación de los contratos de duración determinada en contratos de duración indeterminada; y la indemnización por el perjuicio causado por la terminación de un contrato.

³³ Esto no implica que tales trabajadores se encuentren en una situación precaria.

³⁴ Por ejemplo, Italia y Alemania han identificado el concepto de «trabajadores asimilables a los trabajadores por cuenta ajena» correspondiente a la noción de «parasubordinación» en Derecho civil. En Alemania, las modificaciones del Código social introducidas en 1999 para regular la situación de los trabajadores económicamente dependientes desde el punto de vista de la seguridad social se revisaron ampliamente en 2002 (véase *The Evolution of Labour Law*, Vol. 2 pp 151-153). Por su parte, España contempla la adopción de un Estatuto de los trabajadores por cuenta propia, incluidos los trabajadores económicamente dependientes, tras el acuerdo celebrado el 26 de septiembre de 2006 entre el Gobierno español y los principales representantes de los trabajadores por cuenta propia.

³⁵ Documento de reflexión del Ministerio británico de comercio y de industria, julio del 2002; Véase también *Success at Work: Protecting Vulnerable Workers, Supporting Good Employers*, Ministerio británico de comercio y de industria, marzo de 2006.

³⁶ Directiva 86/653/CEE del Consejo, de 18 de diciembre de 1986, relativa a la coordinación de los derechos de los Estados Miembros en lo referente a los agentes comerciales independientes.

Se ha defendido la introducción de determinadas obligaciones mínimas en todos los contratos de trabajo individuales de servicios efectuados por trabajadores por cuenta propia económicamente dependientes³⁷. Aunque aumenten la seguridad y la transparencia y garanticen un nivel de protección mínimo para los trabajadores por cuenta propia, estas obligaciones podrían limitar el alcance de estas disposiciones contractuales.

Preguntas

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 de trabajador por cuenta ajena y el de trabajador por cuenta propia y viceversa?

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?

c. Relaciones de trabajo triangulares

El desarrollo del trabajo mediante empresas de trabajo temporal ha conducido a la modificación de las legislaciones laborales de determinados Estados miembros para definir las responsabilidades respectivas del cesionario y de la empresa usuaria, con objeto de proteger los derechos de los trabajadores. La «relación de trabajo triangular» entre una empresa usuaria, un trabajador por cuenta ajena y una empresa de trabajo temporal corresponde por lo general a la situación en la que esta última contrata a un trabajador y después lo cede a una empresa usuaria para efectuar prestaciones en virtud de un contrato mercantil. La «dualidad de empleadores» resultante aumenta la complejidad de la relación laboral³⁸.

En la mayoría de los Estados miembros, el trabajo mediante empresas de trabajo temporal se rige por un conjunto de leyes, convenios colectivos y autorregulaciones³⁹. La propuesta de la Comisión relativa a las condiciones de trabajo de los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal busca establecer un principio de no discriminación que garantice a estos trabajadores un trato no menos favorable que los trabajadores «permanentes» de una «empresa usuaria»⁴⁰.

Pueden plantearse problemas similares cuando los trabajadores se ven inmersos en largas cadenas de subcontratación. Varios Estados miembros han intentado solventar estos problemas mediante un sistema de responsabilidad conjunta y solidaria de los contratistas principales con respecto a las obligaciones de sus subcontratistas. Este sistema insta a los contratistas principales a vigilar el cumplimiento de la legislación laboral por parte de sus socios comerciales. No obstante, se ha alegado que estas normas podrían reducir la subcontratación por parte de empresas extranjeras y, por consiguiente, afectar a la libre prestación de servicios en el mercado interior. La jurisprudencia reciente relativa al desplazamiento de trabajadores ha establecido que este sistema constituía una modalidad de procedimiento aceptable que permite salvaguardar el derecho al salario mínimo, a condición

³⁷ Véase en especial Perulli, *op. cit.*, capítulo 3.

³⁸ Temporary Agency work in an enlarged European Union, Fundación Europea, 2006, p. 1.

³⁹ *ibid.*

⁴⁰ Propuesta modificada de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las condiciones de trabajo de los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal. COM(2002) 701.

de que esta forma de protección de los trabajadores sea necesaria y proporcionada, y se ajuste al interés general⁴¹.

Preguntas

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»?

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

d. Ordenación del tiempo de trabajo

La falta de acuerdo durante el Consejo extraordinario EPSCO de 7 de noviembre de 2006 muestra las especiales dificultades persistentes, en determinados sectores como la salud, con respecto a las disposiciones de la Directiva 2003/88/CE y la jurisprudencia pertinente del TJCE⁴².

La Comisión está reexaminando actualmente la situación a la vista del bloqueo en el Consejo.

Pregunta

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?

⁴¹ A condición de que el sistema sea necesario y proporcionado, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas dictaminó que el artículo 5 de la Directiva 96/71/CE, interpretado a la luz del artículo 49 CE, no se opone al uso de este sistema como una medida adecuada en caso de incumplimiento de la Directiva. Véase la sentencia del TJCE de 12 de octubre de 2004 en el asunto C-60/03 Wolff y Müller [2004] REC I-9553.

⁴² En particular las sentencias del TJCE de 3 de octubre de 2000 en el asunto C-303/98 (SIMAP) REC I-7963; de 9 de octubre de 2003 en el asunto C-151/02 (Jäger) REC I-8389; y de 1 de diciembre de 2005 en el asunto C-14/04 (Dellas) REC I-10253.

e. Movilidad de los trabajadores

La aplicación coherente del Derecho laboral de la UE puede verse amenazada, especialmente en el contexto de las actividades de las empresas y del suministro de servicios transnacionales, debido a la variedad de definiciones de trabajador que ofrecen las distintas directivas. Esto afecta especialmente a la situación de los trabajadores fronterizos⁴³.

Con excepción del ámbito particular de la libre circulación de los trabajadores, la mayoría de los textos legislativos de la UE sobre Derecho laboral dejan a los Estados miembros la tarea de definir el concepto de «trabajador». Según algunas opiniones, los Estados miembros deberían mantener su autoridad para decidir la extensión de la definición de «trabajador» que figura en las distintas directivas. No obstante, esta referencia constante al Derecho nacional en detrimento del Derecho comunitario podría debilitar la protección del trabajador, especialmente si se tiene en cuenta la libre circulación. Las distintas definiciones de trabajador han planteado dificultades, especialmente en el marco de la aplicación de las directivas sobre el desplazamiento de los trabajadores y las transferencias de empresas. En tales circunstancias, los distintos alcances de las definiciones de «trabajador» difícilmente pueden conciliarse con los objetivos de política social de la Comunidad para lograr un equilibrio entre la flexibilidad y la seguridad para los trabajadores.

Pregunta

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?

f. Aspectos del control de la aplicación de la legislación y trabajo no declarado

Los mecanismos de control de la aplicación de la legislación deberían bastar para garantizar el buen funcionamiento y la adaptabilidad de los mercados de trabajo, evitar las violaciones de Derecho laboral a escala nacional y proteger los derechos de los trabajadores en el naciente mercado del trabajo europeo⁴⁴. En este contexto, el trabajo no declarado constituye un aspecto especialmente preocupante y persistente en nuestros mercados de trabajo actuales, relacionado a menudo con movimientos transfronterizos de mano de obra. Principal factor de dumping social, no sólo es responsable de la explotación de los trabajadores, sino también de distorsiones de competencia. En octubre de 2003, el Consejo adoptó una Resolución en la que instaba a los Estados miembros a resolver este problema⁴⁵. Entre las medidas propuestas figuran medidas preventivas y sanciones, y también colaboraciones entre los interlocutores sociales y las autoridades públicas a escala nacional para luchar contra el trabajo no declarado. En la actualidad, estas medidas consisten en una mezcla de medidas de fomento de

⁴³ Véase también la Resolución del Parlamento Europeo A5-0338/2000, DO C de 18.9.2001, 262, p. 148.

⁴⁴ Véase el Informe de la OIT V(1) La relación del trabajo (2005), apartado 65. Véanse también las dificultades identificadas en el Informe sobre el funcionamiento de las disposiciones transitorias contempladas en el Tratado de Adhesión de 2003 y la Comunicación de la Comisión titulada «Orientaciones en relación con el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios», COM(2006) 159.

⁴⁵ Resolución del Consejo relativa a la transformación del trabajo no declarado en empleo regular [DO C 260 de 29.10.2003].

la transformación del trabajo no declarado en empleo regular; sanciones y multas; vínculos reforzados con el sistema fiscal y las prestaciones sociales; y una simplificación administrativa o fiscal.

Para la UNICE/UEAPME, el CEEP y la CES, este problema forma parte, en el marco del equilibrio que debe encontrarse entre flexibilidad y seguridad, de las cuestiones que deben ser objeto de un análisis común en el programa de trabajo de los interlocutores sociales europeos para 2006-2008⁴⁶.

Los ministerios de trabajo y sus servicios desempeñan una labor fundamental para controlar la aplicación de la Ley, recabar datos fidedignos sobre las tendencias del mercado de trabajo y la evolución de las formas de trabajo y de empleo, y adoptar sanciones efectivas y disuasorias para combatir el trabajo no declarado y las relaciones laborales ocultas. En el caso de los trabajadores móviles del transporte por carretera y marítimo, el carácter transnacional y extraterritorial de estos sectores dificulta particularmente el control de la aplicación de la Ley⁴⁷.

Es necesaria una cooperación más eficaz entre los distintos órganos gubernamentales de control de la aplicación de la Ley, en especial, la inspección de trabajo, la administración de la seguridad social y la administración fiscal. El fortalecimiento de los recursos y la mejora de las prácticas de estas autoridades de control y su colaboración con determinados interlocutores pueden contribuir a reducir las causas del trabajo no declarado.

Una cooperación administrativa reforzada a escala de la UE también puede ayudar a los Estados miembros a detectar y combatir los abusos e infracciones de las normas de Derecho laboral, garantizando de este modo el respeto del Derecho comunitario. El artículo 10 CE establece una norma general que impone a los Estados miembros y a las instituciones de la Comunidad obligaciones recíprocas de cooperación y asistencia efectivas y exige que adopten las medidas adecuadas para facilitar a la Comunidad el cumplimiento de su misión. Las prácticas ilegales de carácter internacional no hacen sino destacar la necesidad de una mayor cooperación a escala de la UE para mejorar las estrategias y los medios de inspección utilizados para analizar las prácticas y las condiciones de trabajo.

Preguntas

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?

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

⁴⁶ Programa de trabajo de los interlocutores sociales europeos, 2006-2008, 23 de marzo de 2006.

⁴⁷ Directiva sobre el tiempo de trabajo en el transporte por carretera. Disposiciones sobre los trabajadores por cuenta propia y el período nocturno, próximo informe de investigación para la DG TREN.