



Comité Económico y Social Europeo

SOC/246
Modernizar el Derecho
laboral

Bruselas, 20 de abril de 2007

PROYECTO DE DICTAMEN

de la Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
sobre el

"Libro Verde – Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI"

COM(2006) 708 final

Ponente: **Sr. Retureau**

Miembros de la Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía

Nota: El presente documento se examinará en la reunión del 2 de mayo de 2007 a las 10.00 horas. Con vistas a la traducción de las enmiendas, se ruega presentarlas por escrito en la secretaría de la Sección antes de las 10.00 horas del 27 de abril de 2007, por correo electrónico (soc@eesc.europa.eu) o por fax (32 (0)2 546 97 62).

Documento presentado para su traducción el 11 de abril de 2007.

Administradora: Anna REDSTEDT

Grupo de estudio:
Modernizar el Derecho laboral

Presidente: Sr. Cavaleiro Brandão (PT-I)

Ponente: Sr. Retureau (art. 62; Sra. Le Nouail) (FR-II)

Miembros: Sr. Antoniou (CY-I)
Sr. Cabra de Luna (ES-III)
Sra. Cser (HU-II)
Sr. Davoust (FR-I)
Sra. Drbalová (CZ-I)
Sra. Jansson (SE-II)
Sr. Joost (EE-III)
Sr. Olsson (SE-III)
Sra. Pari (EL-I)
Sr. Pater (PL-III)
Sra. Pichenot (FR-III)
Sr. Piette (art. 62; Sr. Verboven) (BE-II)
Sra. Schweng (AT-I)
Sr. Stöhr (DE-III)
Sr. Zöhrer (AT-II)
Sr. Zufiaur (ES-II)

Experto:

Stefan Clauwaert (por el ponente)
ETUI-REHS
bd du roi Albert II, 5 bte 5
B-1210 Bruxelles

Marie-Noëlle AUBERGER (por el Grupo III)
21, rue Lucien Sampaix
F-75010 PARIS

Andrée Debrulle (por el Grupo II)
Chaussée de Haecht, 579
B-1031 Bruxelles

Jeanne Schmitt (por el Grupo I)
BUSINESSEUROPE
Av. de Cortenbergh, 168
B-1000 Bruxelles

El ..., de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el

"Libro Verde – Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI"
COM(2006) 708 final.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el ... (ponente: **Sr. Retureau**).

En su ...º Pleno de los días ... (sesión del ...), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por ... votos a favor, ... en contra y ... abstenciones el presente Dictamen.

*

* *

1. **Introducción**

1.1 El Libro Verde sobre la modernización del Derecho laboral pretende:

- determinar los principales desafíos que son el reflejo evidente de un desfase entre los marcos jurídico y contractual existentes y las realidades del mundo del trabajo. Se hace especial hincapié en la dimensión personal del Derecho laboral, más que en cuestiones de Derecho laboral colectivo;
- lanzar un debate para examinar cómo podría contribuir el Derecho laboral a fomentar la flexibilidad asociada a la seguridad en el empleo, con independencia de la forma de contrato, y contribuir a la creación de empleo y a la reducción del 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 ayudar a los trabajadores y a las empresas, facilitando el movimiento dentro del mercado de trabajo, fomentando el aprendizaje permanente y desarrollando la creatividad del conjunto de la mano de obra;
- contribuir al programa de mejorar la legislación, fomentando la modernización del Derecho laboral, sin olvidar sus beneficios y costes globales, en particular, los problemas que pueden tener las pequeñas y medianas empresas.

1.2 De este modo, el Libro Verde se propone, con acierto, abordar unos ámbitos tan diversos como las relaciones laborales triangulares, el caso de los trabajadores autónomos que en realidad dependen económicamente de la empresa que les da trabajo (con qué protección social cuentan, qué responsabilidad existe en caso de accidente laboral, etc.), pero también la revisión de la Directiva sobre el tiempo de trabajo (¿para resolver el bloqueo actual en el seno del Consejo?) y la grave cuestión del trabajo no declarado.

- 1.3 Por lo que se refiere a las propuestas de modernización del Derecho laboral –que sin duda no son una competencia comunitaria directa, aunque la UE puede llevar a cabo una acción complementaria a la de los Estados miembros–, la idea central es señalar que el contrato habitual (contrato a jornada completa de duración indeterminada) y las protecciones que lo rodean, que se consideran rígidas en exceso (motivación de los despidos, plazos de preaviso, indemnizaciones por despido), son un freno a la adaptación rápida de las empresas y a la evolución del mercado y constituyen un obstáculo a la creación de nuevos puestos de trabajo, por lo que se hace necesario proponer que se revisen.
- 1.4 La Comisión anuncia que el Libro Verde, además del asunto del Derecho laboral individual, prepara un debate que servirá de contribución a una Comunicación sobre la *flexiguridad* que se presentará en junio de 2007. La Comunicación pretende desarrollar este concepto, que existe en varios Estados miembros y que, según las informaciones, asocia la flexibilidad externa e interna de los trabajadores a una seguridad cuyo alcance y financiación aún no se han explicitado. Así pues, la discusión durante el segundo semestre se centrará en un tema más amplio en el que sin duda deberán incluirse los aspectos de flexibilidad ya conseguidos a través de las leyes o la negociación colectiva y la financiación de la *flexiguridad*, sin limitarse a un modelo concreto.
- 1.4.1 El Comité subraya que la *flexiguridad* ha conquistado un lugar importante en estos últimos años en numerosas publicaciones y actividades de la Comisión, incluidas sus recomendaciones a los gobiernos en el marco de la Estrategia Europea de Empleo (EEE), por lo que parece ser un concepto ya suficientemente elaborado.
- 1.5 En este contexto es de lamentar que el Libro Verde sea una especie de "aperitivo" que plantea las líneas centrales de las futuras propuestas complementarias, no tratadas explícitamente en el documento que el Comité Económico y Social Europeo examina y que se somete asimismo al examen de toda la población europea, a la vista del amplio proceso de consulta iniciado a través de Internet.

2. **Observaciones generales**

- 2.1 El Comité acoge con interés la iniciativa de la Comisión de iniciar un trabajo de reflexión sobre cómo responde el Derecho laboral a los objetivos de la Estrategia de Lisboa, que combinan la búsqueda de un crecimiento sostenible, con abundantes empleos más sostenibles y de mejor calidad, a la cohesión territorial y el desarrollo sostenible. Sin embargo, deplora que esta consulta se desarrolle en un plazo tan ajustado y que no se hayan realizado distintos trabajos preparatorios.
- 2.2 El informe Kok señalaba en noviembre de 2003 la necesidad de fomentar la flexibilidad del mercado laboral y asociarla a la seguridad, sobre todo mejorando la organización del trabajo y haciendo más atractivos –tanto para los trabajadores como para los empresarios– los contratos de trabajo tipo y atípicos, a fin de evitar la aparición de un mercado laboral de dos

velocidades. Hay que modernizar y ampliar la noción de seguridad del empleo, de forma que cubra no sólo la protección del empleo, sino también para movilizar la capacidad de los trabajadores para permanecer en el empleo y progresar en él. Es preciso crear el máximo de empleos y mejorar la productividad reduciendo los obstáculos a la creación de nuevas empresas y promoviendo una mejor anticipación y una mejor gestión de las reestructuraciones.

- 2.3 Conviene recordar todos estos aspectos de las conclusiones del Grupo de trabajo aprobadas por el Consejo, pues ofrecen una visión de las reformas del mercado laboral destinadas a responder a la Estrategia de Lisboa revisada más completa que la del Libro Verde de la Comisión, centrado en puntos concretos del Derecho laboral individual. En efecto, el Libro Verde recoge sólo parcialmente los elementos complementarios e indisolubles contemplados por Kok y no aborda la cuestión de un medio ambiente más seguro que figura en la agenda social.
- 2.4 Este enfoque reductor de la Comisión puede suscitar la pérdida de confianza de los ciudadanos europeos, cada vez más escépticos hacia el proyecto social europeo. Para la Comisión es evidente la necesidad de revisar el grado de flexibilidad previsto en los contratos tipo (contrato de duración indeterminada a jornada completa) en lo relativo a los plazos de preaviso, los costes y procedimientos en los despidos individuales o colectivos y también la definición de "despido abusivo", elementos todos ellos que constituyen la piedra angular de la seguridad profesional del trabajador.
- 2.5 El Comité expresa su inquietud ante la afirmación de que el Derecho laboral sería ahora incompatible con la Estrategia de Lisboa revisada al suponer un obstáculo al empleo y que, en las circunstancias actuales, sería incapaz de garantizar una capacidad de adaptación suficiente de las empresas y los trabajadores.
- 2.6 El Comité cree que ha llegado el momento de analizar el fracaso de la ambiciosa y necesaria estrategia establecida en Lisboa en 2000. Sin embargo, considera que es preciso ser prudentes en los análisis de las causas de este fracaso, y evitar centrarlo todo en el Derecho laboral. La estrategia, aunque revisada, debe seguir aspirando a hacer Europa más competitiva, pero también capaz de recuperar el pleno empleo en una sociedad más orientada hacia el respeto al equilibrio entre vida familiar y profesional, que resulte mejor adaptada a las opciones de carrera gracias a la inversión en la capacidad de adaptación de las personas y la lucha contra la exclusión social.
- 2.7 El Comité, en consecuencia, considera que, antes de pronunciarse sobre las orientaciones que deben darse a la modernización del Derecho laboral en Europa, debe procurar poner en perspectiva una serie de consideraciones o iniciativas surgidas de la propia Comisión, como el informe que ha encargado al profesor Supiot y al que se hacen escasas referencias en este contexto o, por ejemplo, las conclusiones del Consejo EPSCO de los días 30 de noviembre y 1 de diciembre de 2006 que versó sobre el tema "Un trabajo digno para todos".

- 2.8 Asimismo considera útil situar en una perspectiva histórica el contexto, tanto social como económico, de la cuestión de si el Derecho laboral es pertinente o no.
- 2.9 El modelo de producción Taylor-Ford, aplicado de formas distintas y basado en principio en el crecimiento y la distribución en el marco de un Estado del bienestar, ha generado un sistema de organización y reglamentación de la relación laboral cuyos objetivos, tal vez, estén superados hoy.
- 2.10 ¿Qué imagen, qué balance se obtiene de las estadísticas públicas, los resultados –buenos o malos– del marco de protección del Derecho laboral (del que el Libro Verde habla en pasado), teniendo presente el objetivo de "más y mejores empleos"?
- 2.11 Como ya se ha señalado, el Libro Verde no extrae aparentemente conclusión alguna del estudio que la Comisión confió al profesor Alain Supiot y a un grupo de expertos. El objetivo de este estudio es llevar a cabo una encuesta longitudinal y constructiva sobre el futuro del empleo y del Derecho laboral en un marco comunitario, intercultural e interdisciplinar.
- 2.12 El informe final del grupo Supiot presenta una serie de cuestiones que agrupan las preguntas apropiadas en materia de evolución de las relaciones laborales, como son la globalización de la competencia y de las actividades económicas, la repercusión de las actitudes y de los hábitos de consumo, la liberalización de los mercados, los cambios tecnológicos, el hecho de que los propios trabajadores cambian, tienen más formación y cualificación, son más autónomos, tienen más movilidad y son más individualistas, sin olvidar las nuevas prácticas empresariales en cuanto a la gestión de los recursos humanos, las recompensas a los trabajadores, la exigencia de polivalencia o de flexibilidad en el tiempo de trabajo. El informe Supiot aborda la cuestión de la flexibilidad y la seguridad, así como el importante aspecto del cambio de profesión, y anuncia "el fin del modelo de carrera profesional lineal".
- 2.13 En nombre de las exigencias democráticas específicas que el Derecho social ha trasladado al ámbito socioeconómico, el grupo Supiot se ha fijado en cuatro puntos que conservan la máxima actualidad en el debate que plantea el Libro Verde¹.

Por ejemplo:

- la exigencia de igualdad, con el problema de la igualdad entre hombres y mujeres y en general la no discriminación, sigue siendo un planteamiento actual, porque desde esta perspectiva puede verse mejor la solución a los problemas de precariedad y del mercado laboral de dos velocidades;

¹ *Au delà de l'emploi*, ediciones Flammarion, 1999, p. 294 y ss.

- la exigencia de libertad, que requiere que se proteja al trabajador de la dependencia, es aún una solución a los problemas de la relación laboral disimulada, de los falsos trabajadores independientes y del trabajo en negro;
 - la exigencia de una seguridad individual sigue siendo una respuesta al aumento de la incertidumbre social en su sentido más amplio que sienten los trabajadores y los beneficiarios de las prestaciones sociales;
 - los derechos colectivos que se concretan en la participación de los trabajadores en el sentido del trabajo, sus finalidades y el desarrollo económico.
- 2.14 A la vista de estos cambios profundos y complejos ya señalados, el Comité lamenta que la Comisión no oriente el debate de la modernización del Derecho laboral y de las protecciones que se derivan del contrato de trabajo, como salud, seguridad, gestión del tiempo de trabajo, vacaciones pagadas, etc. inspirándose en las conclusiones del grupo de expertos al que dio mandato a finales de la década de 1990.
- 2.15 El Libro Verde pone de manifiesto la diferencia que existe en la mayoría de los países entre los marcos jurídicos y contractuales vigentes y la realidad del mundo laboral, que se desarrolla en un tiempo relativamente corto, desde finales de los años ochenta y principios de los noventa. Pero en ningún momento se menciona el histórico papel protector y emancipador del Derecho laboral en sentido amplio, incluido el surgido de los convenios colectivos, con sus especificidades ligadas a las características culturales, sociales, económicas y jurídicas de los distintos Estados miembros.
- 2.16 Respetar un cierto equilibrio entre las partes corresponde no sólo al Derecho laboral, sino también al diálogo social.
- 2.17 Todo razonamiento que considere el Derecho laboral clásico un obstáculo al crecimiento y al empleo constituye una visión reductora y sesgada, en la que el Derecho laboral queda reducido a un simple instrumento de política del mercado laboral o a una variable económica para responder a las necesidades a corto plazo del mercado.
- 2.18 Por el contrario, debería reafirmarse el papel fundamentalmente protector y emancipador del Derecho laboral y debería garantizarse mejor su aplicación y, en su caso, reforzarla, vista la creciente presión que soportan los trabajadores a consecuencia de la globalización (mayor vulnerabilidad de los trabajadores en una economía globalizada, situaciones triangulares o de dependencia económica). La Unión Europea tiene un deber indudable ante sus Estados miembros.
- 2.19 En 2000 la Comisión puso en marcha una iniciativa que se inscribía en la misma línea que el informe Supiot y que debía conducir a debates sobre la necesidad de evaluar los elementos esenciales del sistema legislativo y de los convenios colectivos, para garantizar que

correspondieran a una organización moderna **aunque también** a una mejora de las relaciones laborales.

- 2.20 Esta iniciativa de mejora no se ha mantenido, a pesar de que parece evidente que habría sido preciso proseguirla para materializar la ambición de modernizar y mejorar las condiciones de trabajo, cuestión ésta que años más tarde ha recuperado la Comisión actual, si bien con un espíritu distinto.
- 2.21 El Comité, por todo lo que antecede, se plantea una pregunta: ¿es consecuente consigo misma la Comisión?
- 2.22 El Comité debe señalar varias lagunas importantes que debilitan singularmente el razonamiento y las perspectivas que presenta el Libro Verde y subraya ciertos puntos que lamenta no ver más estudiados o recalcados:
- preocuparse por un buen crecimiento económico no excluye la dimensión social de la construcción europea y su desarrollo,
 - el Derecho laboral no se reduce al contrato de trabajo individual,
 - no deben quedar en papel mojado el concepto de *trabajo decente* consagrado en los compromisos de cooperación UE-Organización Internacional del Trabajo (OIT) ni los esfuerzos positivos de los Estados miembros y candidatos de la UE en junio de 2006, con la aprobación de la Recomendación 198 de la OIT, que ofrece buenas definiciones y principios operativos para acabar con las incertidumbres en cuanto a la existencia de una relación de trabajo y garantizar así una competencia leal y la protección efectiva de los trabajadores en las relaciones de trabajos,
 - los interlocutores sociales, tanto a escala nacional como europea, ya han contribuido con sus acuerdos y convenios colectivos a dar seguridad a nuevas formas de contratos, incluidos los atípicos, demostrando así su capacidad para adaptar la relación de trabajo a nuevas realidades e imaginar otras formas de flexibilidad con las garantías adecuadas,
 - el diálogo social es un instrumento de corregulación y conviene promocionarlo y hacerlo más efectivo y eficaz para que sea un mejor marco para la flexibilidad del contrato de trabajo,
 - una cierta seguridad en la relación laboral es condición para el progreso de la productividad, puesto que la precariedad no crea nuevos empleos y la flexibilidad no debe tener como consecuencia la multiplicación de los trabajadores pobres,
 - la respuesta no se encuentra en un razonamiento que enfrente a los trabajadores entre sí y les atribuya la responsabilidad de encontrar una solución al desempleo, a la inadecuación entre formación y demanda de competencias,
 - el Comité tiene la sensación de que el nuevo modelo de contrato de referencia contemplado por la Comisión pretende responder al supuesto conflicto entre trabajadores "integradores" y trabajadores "no integrados" y les atribuye la responsabilidad de los arbitrajes para salir de la dualidad del mercado de trabajo. Cree también que este contrato, si llegar a existir, no acabaría con los verdaderos obstáculos a la creación de empleo.

2.23 El Comité cree que ha llegado la hora de llevar a cabo un análisis completo y riguroso, basado principalmente en lo siguiente:

- una valoración de los sistemas jurídicos de los Estados miembros en cuanto a las protecciones ofrecidas, sus objetivos, su eficacia y acceso a los órganos y procedimientos de resolución de conflictos, tanto judiciales como no judiciales,
- la aportación del diálogo social a la idea de modernizar y mejorar el Derecho laboral, el trabajo digno y la lucha contra el trabajo en negro, así como la cuestión del funcionamiento del mercado laboral y la organización del trabajo en las empresas en los ámbitos apropiados (europeo, nacional, regional, empresas y grupos y también transfronterizo, según los casos),
- consideración de los servicios públicos y del papel activo que unos servicios públicos eficaces y de calidad desempeñan en el empleo y el crecimiento,
- consideración de la gobernanza empresarial, de la participación de los trabajadores y de los mecanismos de control y alerta de los organismos que representan a los trabajadores (particularmente en los comités de empresa) en la adaptación al cambio y ante las reestructuraciones,
- la importancia que se reconoce a los verdaderos trabajadores independientes, cuyo papel es primordial para promover el espíritu de empresa y la creación de PYME, y también en la economía social, junto con instauración de una protección apropiada para los trabajadores por cuenta ajena,
- el fomento de la Recomendación 198 de 2006 de la OIT sobre las relaciones laborales,
- el impacto del trabajo en negro, basándose en los instrumentos para reprimir esta práctica mediante una mejor coordinación de las administraciones europeas competentes: ¿una Europol social?
- el impacto de los movimientos migratorios, que deberán coordinarse mejor,
- sobre las soluciones "win-win" (ganadora-ganadora), es decir, una utilización adecuada de la flexibilidad respecto de las necesidades de las empresas y las necesidades y demandas de los trabajadores, que así podrán ser dueños otra vez de su proyecto de vida,
- la reflexión y las iniciativas en materia de educación y formación inicial y continuada de los trabajadores, tanto los que están en activo como los que se ven amenazados por las reestructuraciones o los que vuelven al mercado de trabajo tras una interrupción de su carrera por motivos personales, así como las garantías para las carreras profesionales, en lugar de confiar en ciertas propuestas de un hipotético "contrato único" en cuanto a (in)estabilidad, calidad o productividad,

2.24 La agenda de la Presidencia alemana, la recuperación del aspecto de la "calidad" del trabajo en la reunión informal de los Ministros de Empleo y Asuntos Sociales de enero de 2007, así como la carta remitida recientemente por nueve Ministros de Empleo para dar "nuevo aliento a la Europa social", sobre todo con las ideas recogidas en el anexo sobre las políticas para el empleo y la *flexiguridad*, han abierto caminos al análisis en profundidad que desea el Comité y para el relanzamiento de la componente social de la construcción europea.

3. Observaciones particulares: Respuestas y comentarios a las cuestiones planteadas por la Comisión Europea

3.1 En su opinión, ¿cuáles serían las reformas prioritarias del Derecho laboral?

3.1.1 El Derecho laboral no ha perdido validez como Derecho protector en lo que afecta a los asalariados y a los empresarios. A los primeros les asegura una base equitativa para la firma de un contrato de trabajo legalmente establecido, que equilibre derechos y obligaciones, vista la capacidad de dirección y mandato del empresario al que ha de subordinarse. A los segundos les ofrece una seguridad jurídica extremadamente importante, en la medida en que los diversos tipos de contrato estándar están claramente establecidos y que sus cláusulas esenciales están fijadas o definidas, según el caso, incluida la eventualidad de una ruptura unilateral. Por otra parte, en materia de responsabilidad civil, por ejemplo, el Derecho laboral asegura también a trabajadores y empresarios unas garantías y una seguridad jurídica en cuanto a indemnizaciones y reconocimiento de invalidez, en el caso del asalariado, y, en el caso del empresario, la limitación de la responsabilidad civil objetiva si se cumplieron las normas de seguridad. La negociación colectiva y las instituciones consultivas contribuyen a crear buenas relaciones industriales y, si es necesario, a buscar soluciones apropiadas en caso de litigio.

3.1.2 En cuanto a los cambios prioritarios deseables, convendría que el Derecho laboral, siempre respetando la legislación y las prácticas de cada Estado miembro, recogiese las nuevas formas flexibles de contratos que aparecen para mantener en las nuevas condiciones su papel protector y equilibrador de la relación de trabajo, así como de garante de la seguridad jurídica para las partes en caso de despido justificado, accidente laboral o enfermedad profesional. Por otra parte, el Derecho laboral moderno debería permitir a los trabajadores tener derechos en materia de carrera profesional durante toda su vida activa para poder alternar la formación permanente, distintas formas de contratos que en cada momento pueden responder a unas necesidades personales de adaptación del trabajo y la vida privada, promoción o reciclaje profesional, etc.

3.1.3 Asimismo sería conveniente definir mejor las relaciones laborales triangulares, a fin de precisar los derechos y las obligaciones de todas las partes, incluida la responsabilidad civil o penal. Los trabajadores económicamente dependientes de un empresario principal que representa prácticamente toda su clientela o es el único cliente, de forma que están subordinados a él en la realización del trabajo, también deberían gozar de una protección apropiada, sobre todo en lo que se refiere a los accidentes laborales, las enfermedades profesionales y la protección social.

3.1.4 Por otra parte, resulta imprescindible luchar contra el trabajo no declarado y formalizar las relaciones de trabajo en el marco legal. Es deseable, en este sentido, reforzar las inspecciones laborales y en general, para garantizar la efectividad de las disposiciones legales o contractuales aplicables.

3.1.5 La Recomendación 198 de la OIT sobre las relaciones laborales, aprobada por la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 2006, supone una buena fuente de inspiración para que los Estados miembros adapten el Derecho laboral a las evoluciones tecnológicas, económicas y sociales que vienen modificando profundamente la producción, los servicios y los intercambios mundiales desde hace más de veinte años.

3.2 **¿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? Sí/No**

3.2.1 La práctica demuestra que, sin una regulación adecuada, la multiplicación de contratos flexibles aumenta la segmentación del mercado e incrementa la inseguridad, por ejemplo con menores ingresos en los contratos más frecuentes (tiempo parcial), lo cual impide hacer frente de forma satisfactoria a las necesidades fundamentales, y también con una menor protección social (umbrales de acceso a la prestación por desempleo, a una jubilación complementaria, a una formación continua). También debería tenerse en cuenta la duración de la jornada de trabajo, puesto que, en caso de fraccionamiento del tiempo parcial a lo largo de la jornada, los trabajadores no pueden disponer, en realidad, del tiempo no trabajado para su actividad personal.

3.2.2 La práctica demuestra igualmente que los contratos flexibles más corrientes (contrato de duración determinada y tiempo parcial) se ofrecen sobre todo a jóvenes y mujeres, que a menudo desearían un empleo a jornada completa. Los trabajadores de edad tienen dificultades para encontrar un empleo, incluso de duración determinada. La fragmentación del mercado no es imputable a los trabajadores, sino que resulta de una elección de los empresarios, quienes, en última instancia, deciden unilateralmente el tipo de contrato que se ofrece. El Derecho laboral debe aspirar a impedir la discriminación de los jóvenes, las mujeres y los trabajadores de edad en cuanto al acceso al mercado de trabajo y la remuneración.

3.2.3 Para que la flexibilidad sea elegida y no discriminatoria y para ofrecer más seguridad y que los trabajadores puedan organizar su vida con autonomía (jóvenes con contrato de duración determinada obligados a vivir con sus padres por el elevado coste de la vivienda, familias monoparentales en las que el cabeza de familia tiene un contrato a tiempo parcial no elegido, de modo que con frecuencia termina convertido en trabajador pobre), es conveniente llevar a cabo reformas profundas del Derecho laboral en el sentido que se señala en la respuesta a la primera pregunta, sobre todo a través del diálogo social, tripartito o bipartito según los países y en el ámbito adecuado.

- 3.3 **¿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?**
- 3.3.1 El Comité no puede responder en nombre de los 27 Estados miembros. No obstante, formula algunas observaciones particulares. En la mayoría de los casos hacer frente a la competencia es innovar, o bien jugar la baza de la calidad.
- 3.3.2 Los factores reales de productividad son la capacidad de los trabajadores y, por tanto, su formación y experiencia, así como la aplicación de nuevas tecnologías, algo que depende de las inversiones en educación, formación, investigación y desarrollo, tanto públicas como privadas (estas últimas son las que más escasean en Europa).
- 3.3.3 La reglamentación (legal o contractual), en consecuencia, debe orientarse a continuar la educación y la formación y también la adaptación a las nuevas tecnologías en el marco del trabajo o de la carrera profesional, y debe afectar del mismo modo a las distintas categorías de trabajadores. La empresa que quiera lograr y mantener competencias soportará un coste, pero tendrá una ventaja competitiva. La legislación puede favorecer la mejora de las competencias y cualificaciones organizando o facilitando la utilización de financiación y estructuras de formación, precisando los derechos a la formación (permisos para formación, cuentas de tiempo de trabajo) a lo largo de la carrera profesional (en contratos y con empresarios sucesivos), según las leyes y prácticas ya existentes o que empiecen a aplicarse, y la negociación colectiva².
- 3.3.4 Es posible alentar el aprovechamiento conjunto de los esfuerzos de cualificación-formación con legislación y financiación local en lo que se refiere a las PYME, por ejemplo, a fin de distribuir los costes en un territorio, vista la imposibilidad de que las empresas muy pequeñas y los trabajadores independientes organicen y financien formaciones de cierta duración aparte de la experiencia que adquieren en el trabajo propiamente dicho.
- 3.3.5 El Derecho laboral en sentido amplio no puede recoger, sin embargo, más que una parte limitada (formación continua, participación de los trabajadores) de los elementos indispensables para dominar las nuevas tecnologías y adaptarse a los cambios industriales y sociales. La enseñanza superior, la investigación, el capital riesgo, las "incubadoras" de nuevas empresas y los polos de innovación tienen también un papel que cumplir en el marco de una política industrial competitiva y coordinada a escala regional, nacional y europea.

² Véase OCDE, PISA 2003 y PISA 2006 sobre la eficacia de los sistemas educativos. Los países nórdicos ocupan los primeros puestos, con Finlandia a la cabeza.

- 3.4 **¿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?**
- 3.4.1 Tal enfoque resulta difícilmente aceptable. La *flexiguridad* debe definirse, en principio, como un aumento de las facilidades para poner fin a un contrato o adaptar su duración y el tiempo de trabajo, aunque con más seguridad, sin definir tal seguridad, pero cuanto más flexible sea el contrato menor será la seguridad en el empleo y, por tanto, mayor ha de ser la protección (protección social, carrera profesional asegurada o seguridad profesional durante la vida activa).
- 3.4.2 La pregunta presupone que la flexibilidad crea empleo, pero no hay demostración ni prueba de que esta afirmación sea cierta. La seguridad depende más del Derecho social, del que no se ocupa el Libro Verde.
- 3.5 **¿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?**
- 3.6 Un respaldo a los desempleados verdaderamente bien diseñado debe estar, en toda circunstancia y sea cual sea el grado de "protección" del empleo, complementado con una formación seria o un reciclaje creíble, y una "política activa del mercado de trabajo" no significa la "obligación de aceptar cualquier empleo propuesto, incluso menos cualificado y peor pagado, a riesgo de perder cualquier prestación".
- 3.7 La solución variará en cada país según su historia, la situación social y el lugar que ocupen las negociaciones colectivas. La subsidiariedad está llamada a desempeñar un papel importante en materia de Derecho laboral, incluida la aplicación de las Directivas europeas, tanto si son el resultado de un acuerdo marco europeo como de una iniciativa comunitaria. Es cierto que el ámbito comunitario también debe asumir sus responsabilidades, fomentar la negociación, someter propuestas concretas en sus ámbitos de competencia y no confundir "legislar mejor" con "desregular".
- 3.8 **¿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?**
- 3.8.1 Es esencial disponer de soportes normativos sólidos y duraderos para garantizar la formación permanente y los cambios de empleo. El peso relativo de la norma y el convenio colectivo variarán en función de los modelos existentes en los países o de las condiciones legislativas y sociales y de la fuerza de las organizaciones representativas, del mismo modo que las

tradiciones y prácticas difieren según la historia social y los medios para garantizar que se respeten, a muy largo plazo, los compromisos aceptados por los interlocutores sociales.

- 3.8.2 Esto nos lleva a la creación de un verdadero estatuto para la protección de los trabajadores, pero reducir las protecciones ligadas al contrato de trabajo individual y las normas de orden público social que las rodean no es condición previa para la creación de unas carreras profesionales más seguras durante toda la vida activa.
- 3.8.3 El sistema que ha de aplicarse está relacionado también con los contratos de trabajo y debe materializarse en unas instituciones que garanticen el apoyo a los cambios, asistencia económica (las formas de financiación deberán negociarse o debatirse) y centros de formación públicos, colectivos o cooperativos, o formación laboral en la empresa (empresa cualificadora) con reconocimiento de las cualificaciones así obtenidas.
- 3.8.4 Es en la práctica donde el Derecho laboral podría contribuir eficazmente a los objetivos de Lisboa, tanto en la vertiente de la sociedad del conocimiento como en la de una seguridad que permita organizar la propia vida, pensar en el futuro y crear proyectos, lo cual también contribuye directamente a la productividad y la calidad del trabajo.
- 3.9 **¿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?**
- 3.9.1 Ciertamente puede hacerse esta reflexión, apoyándose en estudios comparativos suficientemente profundos, pero parece una cuestión considerablemente teórica, en la medida en que la armonización del Derecho laboral o de la protección social no son temas de actualidad. Las definiciones nacionales y las jurisprudencias correspondientes son operativas, y lo más apropiado parece conservarlas, puesto que se trata de la máxima división entre Derecho laboral y Derecho civil (comercial).
- 3.10 **¿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?**
- 3.10.1 Todo depende de lo que se incluya en ese "conjunto de derechos mínimos sobre las condiciones de trabajo". Si se trata de cuestiones como la duración de la jornada, los horarios flexibles, la remuneración, están determinadas por la forma del contrato y las condiciones generales legalmente aplicables.
- 3.10.2 Si se trata de los derechos de participación, las libertades fundamentales, el principio de igualdad y no discriminación, del derecho a la protección contra imprevistos –accidentes, enfermedad, paro, etc.–, es evidente que, por naturaleza, son independientes del contrato de

trabajo en su calidad de derechos fundamentales. Hay que excluir por completo definirlos como "obligaciones mínimas" o atribuirles "flexibilidad".

- 3.10.3 ¿Podría un "exceso de derechos" provocar desempleo? La creación de empleo no es consecuencia de la negociación de ciertos derechos, sino la necesidad de mano de obra en períodos de crecimiento.
- 3.11 **¿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"?**
- 3.11.1 El Derecho laboral descansa en un orden público social que se impone a todas las partes. Los mandantes deben disponer de un cierto poder de control o de supervisión sobre los subcontratistas y tener la precaución de incorporar determinados principios (respetar las normas sociales y técnicas en vigor) a los contratos si no quieren ser, contra su voluntad, cómplices de violaciones del Derecho laboral o de otras normas nacionales aplicables a los centros de trabajo.
- 3.11.2 Una responsabilidad solidaria, con la facultad de que el mandante pueda enfrentarse a los subcontratistas incumplidores parece la solución que mejor protege los derechos de los trabajadores, que pueden tener grandes dificultades para defenderse ellos mismos si la sede social del subcontratista está en otro país, tal vez en un país tercero. La regla de solidaridad para las condiciones de trabajo y la garantía de pago de los salarios debería aplicarse con independencia de que el mandante sea una entidad pública, privada o mixta.
- 3.11.3 Los subcontratistas no nacionales deberían cotizar a las cajas o instituciones destinadas a proteger los de los asalariados en caso de incumplimiento del empresario. La indemnización de repatriación, en su caso, debe estar igualmente prevista en las obligaciones del mandante en caso de incumplimiento del subcontratista.
- 3.11.4 Para los trabajadores, uno de los problemas de las relaciones de trabajo triangulares o con más vértices incluso es que aumentan los riesgos de incumplimiento al haber más eslabones en la cadena y que se diluyen las responsabilidades. Sólo la responsabilidad solidaria entre el mandante y cualquiera de sus subcontratistas ofrece una protección suficiente para que se cumplan los derechos y se paguen el trabajo realizado y las cotizaciones sociales.

3.12 **¿Es necesario clarificar el estatuto de los trabajadores contratados por empresas de trabajo temporal?**

3.12.1 La ampliación añade nuevos problemas a los antiguos y la falta de un marco jurídico comunitario supone el riesgo de abusos, como evadir la legislación sobre el desplazamiento temporal. Sería preciso que el Consejo acabe con los bloqueos.

3.13 **¿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?**

3.13.1 La Directiva de 1993 en vigor, pendiente la inclusión de la jurisprudencia del Tribunal, ofrece un marco protector que aún puede mejorarse, completarse o desarrollarse a escala nacional según sea necesario, en particular, a través de la negociación colectiva en distintos ámbitos.

3.13.2 La pregunta reconoce implícitamente el vínculo directo entre la duración de los horarios de trabajo y el riesgo de accidentes o para la salud. En efecto hay una relación directa, y la reducción del tiempo de trabajo legal puede permitir la creación de muchos puestos de trabajo disminuyendo, al tiempo, el riesgo de accidentes y de enfermedades profesionales.

3.14 **¿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?**

3.14.1 Véase la respuesta a la primera pregunta y a la recomendación 198 de la OIT. A causa de las divergencias actuales, la definición debería seguir siendo competencia de los Estados miembros, ya que afecta no sólo a los contratos de trabajo, sino también a la aplicación del Derecho social (definición de beneficiarios, condiciones de acceso a las prestaciones).

3.14.2 No parece que las Directivas europeas planteen un verdadero problema, pues definen a los destinatarios en función de la naturaleza de la legislación. Sin duda sería preciso un estudio profundo de esta cuestión antes de estudiar un cambio si es necesario.

3.15 **¿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?**

- 3.15.1 El papel de los interlocutores sociales es indispensable en el contexto del diálogo social y en el espíritu de los Tratados y de la Carta para examinar la aplicación del Derecho laboral comunitario y su cumplimiento.
- 3.16 **¿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?**
- 3.16.1 Habría que desarrollar el papel de Eurostat para comprender bien los fenómenos que están produciéndose en cada país. Parece que el papel del trabajo informal o no declarado está subestimado en las cifras de los PIB nacionales. Si las causas son más inherentes a las situaciones nacionales particulares, como hacen pensar algunos estudios, lo que debería respaldarse y fomentarse particularmente es la acción de los Estados miembros.
- 3.16.2 Sin embargo, dado que se trata de fenómenos poco conocidos, sería conveniente aclarar las relaciones entre estas formas de trabajo y las falsificaciones, así como la importancia de los circuitos delictivos en el trabajo no declarado, los vínculos con la inmigración clandestina, lo cual podría justificar una cooperación judicial activa en el seno de la Unión, y un papel más amplio para la UE, en la medida en que estas formas de trabajo afectan también al mercado interior y a la competencia.
