



**SECRETARIADO PERMANENTE - COMITÉ CONFEDERAL**

**Nº 114**

**EL LIBRO VERDE  
DE LA UNIÓN EUROPEA:  
¿ MODERNIZAR EL DERECHO  
LABORAL PARA AFRONTAR  
LOS RETOS DEL SIGLO XXI ?**

**LA  
FLEXISEGURIDAD  
Y  
EL ORDEN  
SOCIAL  
DEL  
CAPITAL**

**DIC. 2007**

**BOLETÍN**

**INFORMATIVO**

---

## **1. La Flexiseguridad y el orden social:**

- 1.1 El Tratado de la Unión Europea, Tratado de Lisboa.**
- 1.2 Las bases ideológicas de la flexiseguridad.**
- 1.3 Contextos sociales, sindicales y generales que mediatizan el planteamiento de la flexiseguridad.**
- 1.4 El proceso de recorrido en el Estado Español: desde la estabilidad y el pleno empleo a la flexiseguridad.**
- 1.5 Identifiquemos los temas que hay que repensar y modificar en nuestras estrategias para la intervención, la cual, trasciende al hecho nacional.**

## **2. Las políticas concretas de la competitividad y el empleo en el Libro Verde y sus consecuencias sobre las reformas en el despido en la UE y en el estado español.**

## **3. Posición de CGT**

## **4. El Libro Verde de la Unión Europea acerca de la modernización del derecho Laboral.**

## **5. Glosario de Términos**

---

# 1. La flexiseguridad y el orden social

---

El 18 de octubre de 2007, el Consejo Europeo<sup>1</sup> reunido en Lisboa, aprueba el nuevo Tratado de la Unión – un mini tratado de lo que en su día fue el Proyecto de Constitución Europea y a la vez una reforma del Tratado de la UE en vigor fijado en Niza 2000-. En ese mismo tiempo, se anuncia por parte del presidente de la Comisión Europea (Duraõ Barroso) y el Presidente del Consejo en estos momentos (Sócrates, primer ministro de Portugal), la firma de un **principio de acuerdo sobre la flexiseguridad<sup>2</sup> en el ámbito de la UE**, entre la Confederación Europea Sindical (CES) y la patronal europea.

Ambos Acuerdos, Tratado de la UE (se denominará el Tratado de Lisboa) y Flexiseguridad, tratan de dar salidas (políticas) a la realidad material de la UE en los contextos de globalización y competitividad en este orden social mundial.

Como señala Carlos Taibo, *“el problema principal es la realidad material de la UE de estas horas, de la mano de una rotunda primacía de lo económico-mercantil, de un visible retroceso en el terreno de lo social, de la condición dudosamente democrática de tantas prácticas e instituciones o de la general inmundicia de la política exterior”* (Rojo y Negro digital *“Todo sin el pueblo”* 29 de junio 2007).

## 1.1 El Tratado de la Unión: “Tratado de Lisboa”

El nuevo Tratado de la Unión es una Reforma del actualmente en vigor y aún es más antidemocrático en su gestación que el Proyecto de Constitución Europea, el cual, al menos tuvo la posibilidad de ser discutido y validado por los ciudadanos de algunos países, por medio de referéndums.

La UE, sus jefes de estado, su Comisión, han entendido que contar –aunque sea de forma muy limitada y controlada- con los ciudadanos tiene el riesgo de que éstos entiendan que el orden social que se constituye, nada tiene que ver con una relaciones sociales basadas en el respeto de los derechos para todas las personas que habitan o trabajan en el espacio denominado UE.

El nuevo Tratado profundiza en la liberalización de todos los mercados de producción y de servicios y posibilita la aplicación práctica de la Directiva Bolkestein, siguiendo abierta “la puerta a la privatización total de la sanidad, la educación, el agua y las pensiones” (Ramón Fernández Durán 2007).

---

<sup>1</sup> Consejo compuesto por todos los Presidentes de cada uno de los 27 estados, más sus vicepresidentes, ministros de exteriores, etc.

<sup>2</sup> El término se inserta en las denominadas políticas de competitividad, fijadas en la estrategia de Lisboa (2000), adaptadas y modificadas en el “Programa de Trabajo Conjunto 2006-2008: Objetivos e Iniciativas”, firmado por la CES y las patronales europeas.

Este Tratado cierra las estrategias Empresariales, fijadas en Lisboa 2000 basadas en la competitividad en un mundo cada vez más global y reafirmadas dichas estrategias por los Sindicatos CES (Confederación Europea de Sindicatos), en el programa de trabajo conjunto 2006-2008.

Estrategias que hacen desaparecer en la retórica y en la materialidad, los servicios públicos: sanidad, pensiones, ferrocarriles, educación, agua, vivienda, etc. e introduciendo el mercado de por medio tanto en su concepción, “servicios de interés general” como en su resolución (quien ahorre, tendrá una sanidad privada, una pensión complementaria, etc.).

El mercado como principio rector de la política, manifestada la misma en términos de relaciones económicas (la libre competencia y la libre circulación del dinero, como derechos intocables), en relaciones comerciales (protección de multinacionales en sus intercambios desiguales e injustos con otros países) y la apuesta decidida por las “dinámicas de creciente financiarización” (R.F. Durán 2007) de la sociedad en su conjunto.

Las políticas sociales, gasto público en prestaciones y coberturas sociales: pensiones, sanidad, dependencias, educación, vivienda, transportes públicos y modelos de movilidad, al igual que la fiscalidad, “siguen sometidas al veto, haciendo imposible una política comunitaria al respecto, al tiempo que se permiten los paraísos fiscales dentro de la propia Unión” (R.F. Durán 2007).

Si la libre competencia (competitividad) es el principio rector, los mercados de trabajo y las políticas de empleo, sólo pueden regirse por la regla de la desregulación laboral (flexibilización) y la precariedad integral de la fuerza de trabajo (vaciamiento de derechos laborales y sociales).

Por eso el relanzamiento de la Estrategia de Lisboa, consensuada y firmada en el Programa de Trabajo Conjunto 2006-2008: Objetivos e Iniciativas:

## PROGRAMA DE TRABAJO CONJUNTO 2006-2008: OBJETIVOS E INICIATIVAS

### OBJETIVOS

- Las organizaciones CES, UNICE/UEAPME, CEEP y EUROCADRES/CEC reiteran su apoyo a la Estrategia de Lisboa.
- Desean contribuir a y promover el crecimiento, el empleo y la modernización del modelo social europeo, comprometiéndose a llevar a cabo un análisis conjunto de los desafíos clave que afrontan los mercados de trabajo europeos.
- El nuevo Programa de Trabajo es, además, un cauce para reforzar la autonomía de los agentes sociales.

### MATERIAS

- Políticas macroeconómicas y de mercado de trabajo.
- Cambio demográfico, envejecimiento activo, integración de los jóvenes, movilidad y migraciones.
- Aprendizaje permanente, competitividad, innovación e integración de los grupos desfavorecidos en el mercado de trabajo.
- Equilibrio entre flexibilidad y seguridad.
- Trabajo no declarado.

### INSTRUMENTOS Y COMPROMISOS

- Recomendaciones conjuntas a las instituciones europeas y nacionales.
- Definir prioridades a incluir en un marco de acciones sobre empleo por los agentes sociales.
- Negociar un acuerdo marco autónomo sobre integración laboral de los grupos desfavorecidos y sobre aprendizaje permanente.
- Negociar un acuerdo marco voluntario sobre acoso y violencia, en 2006
- Promover y evaluar las orientaciones para la gestión del cambio y sus consecuencias sociales, y las conclusiones sobre comités de empresa europeos.
- Informar sobre la aplicación de los Acuerdos sobre teletrabajo, estrés y el Marco de acciones sobre igualdad de género. Desarrollar la comprensión común de estos instrumentos y cómo pueden tener un impacto positivo en los distintos niveles de diálogo social.

---

La Comisión adquiere el “poder absoluto” a través de las adecuadas políticas internas, directivas fundamentalmente, para garantizar “a las empresas europeas competitivas, acceso a los mercados mundiales y operar en ellos con seguridad” (Meter Mandelson-Comisario de Comercio).

Al igual que las necesidades sobre la mano de obra extra-comunitaria, de la Europa que “envejece”, son tratadas desde la lógica del mercado y la doble moral, por una parte políticas desregulación de una mano de obra necesaria y suficiente para garantizar el tipo de trabajo precario de que requiere la competitividad y por otra, políticas de negación de derechos de ciudadanía que desde la represión y control, permanenten las relaciones desiguales, injustas y neo-coloniales de las relaciones Norte Sur y sobre todo, el área de influencia euro-mediterránea.

El empeoramiento con respecto a lo que hubiera sido un Tratado en toda regla, revestido de “Constitución Europea”, se encuentra en algo que en su momento fue “vendido” a la ciudadanía como el mantenimiento de un modelo diferenciador de Europa con respecto a EEUU, es decir su Estado de Bienestar o social de mercado, condensado en la Carta de Derechos Fundamentales, aparece con serias dudas jurídicas, más allá de no recoger de forma vinculante los derechos sociales.

Tanto Gran Bretaña como Polonia han exigido que esta Carta quede fuera del Tratado y la Confederación Europea de Sindicatos (CES) apuesta porque en su día “se

convierta en jurídicamente vinculante”, luego queda claro que tal como queda constituido el nuevo Tratado de Reforma de la UE, que ahora no lo es.

El nuevo Tratado de Lisboa, entrará en vigor el 1 de enero del 2009 y su ratificación se hará por el Consejo Europeo el 13 de Diciembre de 2007.

Los estados miembros de la UE (27) no tienen ninguna obligación de someter a referéndums este Tratado, quizás con excepción de Irlanda, y serán los Parlamentos Nacionales de cada estado que ratificarán el mismo (desde el juego democrático de esta democracia representativa, es el pueblo, los ciudadanos quien le ratifica, pues los parlamentarios son los depositarios de la soberanía popular).

## 1.2 Las bases ideológicas de la flexiseguridad:

El texto analítico, en una primera parte, coincide en que la globalización y la nueva gestión en la mano de obra a través de las políticas denominadas de descentralización productiva: externalizaciones, contrata y subcontratas, deslocalizaciones, son elementos estratégicos para afrontar los problemas del beneficio empresarial (competitividad) y las condiciones laborales (derechos laborales).

El concepto, tal como se expresa en el Libro Verde de la UE denominado “*Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI*”, se inspira o dicho de otra manera, asienta sus referencias, en experiencias nacionales concretas como son tanto el modelo holandés como el danés y el termino abarca desde la flexibilidad de las condiciones de empleo y de las protecciones contra los despidos, hasta la protección de encontrar niveles relativamente altos de subsidios de desempleo, en las transiciones entre perder un empleo hasta encontrar el siguiente.

Además, aborda las necesarias políticas denominadas “activas de empleo”<sup>3</sup>, a través de mecanismos de inserción profesional, y formación profesional continua a lo largo de toda la vida profesional.

El porqué de esa necesaria flexiseguridad, se explica desde los dos procesos que vienen orientando el orden social constituido a niveles mundiales.

Por una parte, los **procesos de globalización**, permiten la deslocalización del capital a ritmos tan impresionantes que la no existencia de auténticos ámbitos transnacionales de negociación (estatuto protector del trabajo a niveles mundiales), conlleva la desertización de miles y miles de empleos relativamente “dignos” [precio pagado + derechos laborales] en sectores productivos y de servicios, para ser sustituidos por

---

<sup>3</sup> El término de “políticas activas de empleo” se acuñó hace bastantes años por parte del Presidente de la Comisión Europea del momento, el sr. Delors, y sintéticamente consisten en desincentivar al desempleado por medio de subsidios de desempleo de sobrevivencia, a instalarse como subsidiado y así forzarle a ocupar cualquier empleo y a cualquier precio. La retórica es más amplia (cursos de inserción profesional, formación y reciclaje, etc.), pero la concreción es concreta

otros miles y miles de empleos, donde éstos conllevan la reducción drástica de los costes de producción [precios pagados + derechos laborales]. Estamos hablando de la libertad absoluta de movimientos del capital, como condición del beneficio.

Y por otra, la **descentralización productiva y las nuevas formas de gestión del empleo y del trabajo**, refuerzan la posición empresarial, al poder externalizar actividades (cualesquiera), sacarlas fuera del ámbito obligacional de los derechos contractuales –derecho laboral y convenios colectivos- y, eludir, de esta manera, dichas obligaciones laborales fijadas en los Códigos Laborales.

Las Empresas, el capital, al poder utilizar la regla de la desregulación, ganan en poder contractual y, saben perfectamente que la unidad comercial se ha fragmentado, ha desaparecido su responsabilidad jurídica laboral sobre dichas actividades y los intereses de esos trabajadores –sometidos a distintos estatutos jurídicos y contractuales-, ya no son homogéneos.

Las políticas de flexiseguridad implican una reconfiguración de los respectivos ámbitos del derecho del trabajo y del derecho de la seguridad social y, por supuesto, de las políticas del empleo.

### **1.3 Contextos sociales, sindicales y generales que mediatizan el planteamiento de la flexiseguridad.**

El sindicalismo tradicional y “de pacto continuo”, representado en el estado español por CC.OO y UGT y, a niveles europeos por la Confederación Europea de Sindicatos (CES) –la presidencia del secretariado permanente de este organismo corresponde a Cándido Méndez-, es hijo legítimo de la lógica empresarial y desde hace ya más de un lustro, vienen suscribiendo Acuerdos Interconfederales que mediatizan, condicionan y dirimen fuera del conflicto, la negociación colectiva o derechos laborales y que, conjuntamente con el Diálogo Social “permanente” en los tres años de legislatura PSOE, **contribuyen** (las políticas laborales y sociales concretas pactadas) **a mantener el crecimiento de la economía española**<sup>4</sup>.

**El sindicalismo del “pacto social permanente”**, está convencido de que “el empleo y sus condiciones” dependen directamente de la tasa de ganancia empresarial, luego en consecuencia, el Sindicalismo es funcional y necesario al beneficio<sup>5</sup>.

Si de esta manera, los trabajadores pueden “arrancar” un bocado más sustancial de ese beneficio, se estará actuando “coherentemente” con la defensa de los intereses de los

---

<sup>4</sup> Economía que en términos de PIB, ha crecido en la última década un punto y medio más que sus homólogas europeas, sucediendo fenómenos como la pérdida del peso de salarios en la Renta Nacional y decrecimientos salariales de hasta un 13%, cuando los excedentes brutos de capital se multiplican en el mismo período por el 73%.

<sup>5</sup> Las retóricas de las Reformas Laborales implantadas en todos los países de la UE, con especial actualidad en estado español, Portugal, Francia, Italia y Alemania, bien de los mercados de empleo-trabajo, bien de los salarios diferidos en forma de prestaciones sociales: Prestaciones de Desempleo y Pensiones, coinciden en la funcionalidad institucional de empresarios y sindicatos, sin los cuales, el beneficio (se mida en tasas de ganancia empresarial, en capacidad competitiva de “nuestras empresas” en los distintos mercados o en productividades), no sería posible.

trabajadores. Así es como se entiende y se aplica y es la determinada conciencia instaurada en las clases asalariadas sindicalizadas.

## **1.4 El proceso de recorrido en el Estado Español, desde la estabilidad y el pleno empleo a la flexiseguridad.**

El modelo de crecimiento de la economía española en pleno SXXI, viene precedido de las reestructuraciones y reconversiones de los sectores industrial, agrario, pesca y minería, a raíz de la entrada del estado español en la CEE en el 86 –hoy, UE-, y el tipo de economía predominante, la de servicios<sup>6</sup> y la apuesta decidida por la **“liberalización”, la cual incluye el repliegue de lo público y su progresivo desmantelamiento, hoy, demasiado avanzado, como para una vuelta a atrás**

Se han generado las bases de gestión política y social desde el mercado, es decir, desde lo privado y, por consiguiente, la búsqueda del beneficio privado, como garantía de nuestros salarios, nuestros empleos, nuestras pensiones, nuestras viviendas, nuestras movilidades, nuestras igualdades, etc.

**La estrategia de Lisboa 2000 y su actualización en el 2007**, sostiene que la condición del empleo y sus correlatos sobre las condiciones laborales de ese empleo, deben abordarse desde la **lógica empresarial** (en todas sus variantes, incluida la sindical) que sustenta que el empleo y la relación salarial es una variable dependiente del beneficio, expresado éste en excedentes brutos del capital, en renta nacional, en economía nacional o en concretos beneficios empresariales.

Esta lógica es la que requiere la gestión institucionalizada del conflicto sindical, y no una mayor o menor corruptela ideológica o de otro tipo en el sindicalismo mayoritario.

**Las políticas de acción sindical a niveles europeos y nacionales**, por el contrario -ante las nuevas realidades aparecidas en la organización del trabajo, como consecuencia de la globalización-, **profundizan en la lógica empresarial**, pues no es otra cosa el Diálogo Social, que la implantación de dicha lógica en la Unión Europea.

La dimensión política que se busca, es el **consenso sobre una estrategia que conjugue una mayor competitividad y una buena protección social.**

## **1.5 Identifiquemos los temas que hay que repensar y modificar en nuestras estrategias para la intervención, la cual, trasciende al hecho nacional:**

---

<sup>6</sup> El peso económico en el PIB del sector servicios (incluida la construcción) se acerca al 70% y en términos de empleo supera ese porcentaje.



En primer lugar, la **descentralización productiva** (externalización de actividades –de cualquier actividad- y deslocalizaciones) se ha extendido a todos los sectores y a todos los ámbitos negociales –locales, nacionales, supranacionales-, consolidando una determinada **cultura organizativa de la empresa**. Cultura que se instala en las conciencias de los millones de asalariados/as de forma “natural”, como si la normalidad de organizar el trabajo desde la unilateralidad empresarial, fuera un hecho incuestionable y no existiera otro principio de realidad posible.

En segundo lugar, el sindicato –el sindicalismo-, en su actual estructura y cultura, es ineficaz para extender a cerca del 50% de la población asalariada en el estado español y a niveles UE-27 cerca del 33%, lo que se viene denominando una “ciudadanía con derechos”, es decir, contratos con derechos laborales y sociales.

En tercer lugar, tenemos que romper el “corsé jurídico” de los Códigos Laborales, los convenios y los procedimientos de negociación, y ensayar posibilidades de **unificación de condiciones de trabajo “sobre la base del lugar de prestación del trabajo”**.

¿Qué significa esto? Pues sencillamente que tenemos que pasar de la fase de lamentar la “horrible” situación de las personas precarias, de las buenas intenciones (“cristianismo piadoso”) que manifestamos con respecto a estos temas y **terminar con el doble discurso sindical**.

Cuando enfrentamos nuestra retórica (discurso) global en la consigna de “**unificación de condiciones (derechos laborales, derechos sociales) para todos y todas, con independencia del origen de su empresa (principal o contrata)**”, con la práctica, con la realidad concreta de nuestra deslocalización (se llevan la actividad a otro área geográfica y extinguen los puestos de trabajo y desertizan la zona), suele suceder que entra en funcionamiento en nuestra lógica, olvidos como que por encima de mi derecho individual a una renta millonaria (indemnización) o una “prejubilación digna”, éstas son pagadas con **dineros públicos**, subvencionando toda la sociedad los beneficios empresariales, y debilitando el “erario público”, rompiendo desde esta práctica posibilista, el principio de solidaridad y suficiencia para todos y todas.

Que los miles de trabajadores de grandes empresas, accedan a “prejubilaciones dignas”, supone que millones de asalariados/as carezcan de esta protección, por el simple hecho de no trabajar de manera directa, sino indirecta (contratas y subcontratas) en la empresa principal.

El efecto de sustitución de trabajadores con salarios suficientes, seguridad social, pensiones, etc., por trabajadores con costes netamente inferiores y sin expectativas de pensiones públicas suficientes, es una realidad demasiado habitual –y hoy, convertida en normalidad “democrática”- que el sindicalismo, todo el sindicalismo, no enfrenta en sus prácticas, es decir no se expresa el conflicto y menos lo visibiliza para dar una oportunidad colectiva de organizar el trabajo, el empleo y la vida, desde valores solidarios y de justicia.

Los ejemplos de doble discurso son a cientos: segregaciones, transmisiones de empresas, externalización de actividades, deslocalizaciones, dobles escalas salariales, flexibilización de contratos, etc. y en consecuencia hay que volver a repensar el conflicto y su gestión.

¿Qué se quiere decir con esto? Que debemos profundizar en que **es en la sustancia** (el alma) **del conflicto** **donde se encuentra el elemento central en la defensa de las condiciones de trabajo y de empleo.**

## 2. Las políticas concretas de la competitividad y el empleo en el Libro Verde y sus consecuencias sobre las reformas en el despido en la UE y en el estado español.

---

A lo largo de los últimos 30 años, los modelos de relaciones laborales consensuados y concertados, han influenciado directamente en las condiciones de empleo o trabajo, y en especial, han servido como elementos de disciplina en las clases asalariadas.

**La debilidad en la protección frente al despido** ha sido y es el elemento central que dobla la conciencia y dificulta la ruptura con el sistema actual de “dictadura contractual del empresario”<sup>7</sup>. El chantaje al cual se somete a los trabajadores sobre el mantenimiento del empleo, limita la posibilidad de acción, tanto en la defensa de sus condiciones de trabajo, como en la exigencia de los derechos laborales y sociales.

La concepción ideológica de estas políticas tiene su raíz en el argumento de que “*en una sociedad sin riesgo de pérdida del empleo, el despido no desempeñaría un papel disciplinante y, aunque tal sociedad generase mayores beneficios empresariales que un sistema de liberalismo – laissez faire-, ésta minaría la posición social del patrón*”<sup>8</sup>.

El empleo asalariado es el eje sobre el cual giran las políticas de reformas del mercado de trabajo.

---

<sup>7</sup> PEREZ REY

<sup>8</sup> Lo escribió un analista económico en 1943, llamado Kalecki

***El empleo y las condiciones de trabajo inherentes al contrato***, se constituye en el motivo central de todas las reformas. Todas y cada una de las medidas legislativas que han abordado Reformas Laborales, hacen alusión al empleo como objetivo central<sup>9</sup>.

Este crecimiento del empleo se supedita a la creación de las condiciones del crecimiento económico y, a su vez, éste se sitúa en las condiciones que impone la nueva estructura de división internacional del trabajo.

Así, nos encontramos que las retóricas van adaptándose a las necesidades que tiene el capitalismo según los momentos...”*la internalización de la economía y la nueva división internacional del trabajo, a la vez que la emergencia de nuevas condiciones de competitividad...*” son las que diseñan las políticas legislativas para el nuevo marco económico mundial.

**Desde el Consejo de la UE celebrado en Lisboa en el 2000**, la estrategia europea de empleo, fija el marco que orienta de manera disciplinada, la acción de los Estados miembros de la UE, en la regulación necesaria en el ámbito laboral.

El camino recorrido en el estado español en cuanto a sus regulaciones laborales, sufre una deriva a raíz de la entrada en la Unión Europea en el 86 (por entonces CEE) y en la década de los 90, se adoptan políticas comunes: los derechos laborales dejan de ser “fundamentales e intocables” y el contrato de trabajo empieza a ser desnudado de los mismos.

**El Siglo XXI, consagra la flexibilidad** como una necesidad objetiva por causa de la competitividad internacional y las transformaciones tecnológicas.

En la segunda mitad del 2005, se relanza por parte de la Comisión Europea, la estrategia de Lisboa, basada en tres pilares: económico, social y medioambiental y se generan una serie de “directrices” hacia las políticas económicas y de empleo de los países miembros de la Unión.

Cada país miembro tenía que mandar a Bruselas sus Programas Nacionales de Reforma (PNR), siguiendo las prioridades de las directrices dadas y en lo concerniente al Estado Español y en concreto al empleo, la UE considera en cuanto al seguimiento del grado de cumplimiento de la estrategia de Lisboa por parte de España y resto de estados miembros de UE-15, como Portugal, Italia, Francia y Alemania, que es insuficiente y

---

<sup>9</sup> El Estatuto de los Trabajadores (1980), la Reforma del 84 que instaura estructuralmente la contratación temporal; la Reforma del 94, 97, 2001 y la actual 2004/2006 con el “Pacto Social por la Competitividad, el empleo y la cohesión social”, todas ellas en sus exposiciones de motivos alegan el objetivo del empleo; como ejemplo lo que se decía en 1996: “*Un crecimiento de la actividad y del empleo que nos permita lograr la convergencia real con los países más prósperos de Europa*”.

deben acometerse reformas más drásticas en dos capítulos **el empleo y las pensiones**.

**La competitividad** no sólo conlleva un desmantelamiento social, es decir, la privatización de servicios esenciales para las poblaciones, sino que al mismo tiempo obliga a la reducción de los costes del trabajo, a través o por medio de **políticas que incrementen la flexibilidad, la movilidad de la fuerza de trabajo y la capacidad de ajuste** (son directrices emanadas de la recomendación del Consejo de la UE en julio del 2005 y claramente consensuadas en el Programa de Trabajo Conjunto 2006-2008, consensuado por CES y Patronales europeas).

**Las sucesivas y reiteradas reformas de la legislación laboral del contrato**, han llevado a la implantación de la contratación coyuntural como la forma más extendida de empleo. Se rompe y se destroza de esta manera el contenido esencial del derecho constitucional al trabajo, el cual contiene la exigencia de despido causal.

Combinados los dos elementos desreguladores, desprotección frente al despido y precarización del empleo<sup>10</sup>, sólo queda como principio de organización laboral y social, la libertad de empresa constitucionalmente recogida en el artículo 38 CE, la cual sale reforzada en todo su contenido esencial del derecho constitucional hasta consagrarla como el “único derecho fundamental realmente existente”.

**El proceso de desregularización** desde el Estatuto de los Trabajadores de 1980, hasta la Reforma Laboral (Ley 43/2006 para la mejora del crecimiento y del empleo), ha normalizado e instaurado una ideología de que en España el empleo tiene pocos derechos.

El Estatuto de los Trabajadores, otorgó al empresario la facultad discrecional de elegir entre la readmisión del trabajador despedido injustamente o el abono de una indemnización tasada (art.56.1 ET).

La Reforma Laboral de 1997, es un ataque en todo regla al contrato ordinario al fijar la indemnización para el ordinario indefinido o estable de fomento de empleo en 33 días. En el 2001 (decretazo de Aznar), se amplía la base subjetiva de estos contratos de fomento de empleo y se generaliza la indemnización de los 33 días. Hasta llegar al RD

---

<sup>10</sup> Sin la protección (fuerte) frente al despido, los restantes derechos laborales: jornadas, negociación colectiva, salarios, salud, etc., son muy difíciles de ejercer y por eso la contratación temporal, precaria, o de “interinidad permanente”, somete a todas las personas asalariadas a esa dictadura contractual empresarial la cual no encuentra límites, pues su sola voluntad de despidos o deslocalización de su actividad, invocando el imperativo de la competitividad internacional, se hace cierta.

Ley 5/2006 (posteriormente Ley 43/2006) de la Reforma Laboral 2006 donde el abaratamiento del despido arbitrario es una realidad universal<sup>11</sup>.

**¿Qué ha sucedido en todo este recorrido de 30 años?**, que mientras la estabilidad en el empleo, la cual es invocada en cada una de las reformas, no se consigue<sup>12</sup> –y mucho menos se pretende–, se ha logrado dinamitar el espacio jurídico “natural” del contrato indefinido ordinario.

**La ley es la de la flexibilidad**, que en su versión “europea”, dentro del marco estratégico de la UE, se redenomina **“flexiseguridad”**<sup>13</sup>. **La flexiseguridad cumple el papel fundamental de puesta en marcha de la regulaciones laborales a la vez y coordinadamente en los distintos Estados miembros de la UE**<sup>14</sup>.

La flexibilidad exige la disponibilidad de esa mano de obra en función de los requerimientos de la producción. Pues, los mercados de trabajo no son sino mecanismos que tanto en su manera de proceder, es decir de actuar, como de funcionar vienen regidos por normas (leyes, decretos, juzgados especiales, directivas, etc.) e instituciones.

### 3. Posición de CGT ante “La Flexiseguridad. Nuestra posición y nuestra oposición.

---

Las reglas, las normas, no han impedido y, probablemente no puedan, suspender la desigualdad y la explotación que los intercambios sociales dominantes han venido reproduciendo en diferentes modos y con distintos grados. Son precisamente las

---

<sup>11</sup> **Se convalida el contrato de fomento como figura contractual permanente, alcanzando a cualquier desempleado con tal de permanecer seis meses como desempleado, que combinado con el resto de colectivos susceptibles de ser contratados, extiende dicho contrato y su inferior protección frente al despido, prácticamente a cualquier nueva contratación.**

<sup>12</sup> Según el Informe de los expertos que sirvió de base para la Reforma 2006, de los 6,6 millones de contratos indefinidos celebrados entre 1999 y 2004, sólo algo más de la mitad permanecía en vigor en el último año del período.

Estos datos pueden corroborarse en La Memoria del CES 2004, la cual maneja datos de la EPA, para llegar a la conclusión que en el 2004 con antigüedad igual o inferior a cinco años solamente existían 3,5 millones de personas.

<sup>13</sup> Término adaptado y punto de partida de la Reforma Laboral 2006, donde la flexibilidad empresarial en la gestión de la mano de obra, comporta la libertad absoluta en la organización del trabajo y, a la vez, se dice buscar la seguridad del trabajador/a el cual tiene que tener garantía de adaptabilidad en los cambios constantes de empleos y en los períodos de formación continuos.

<sup>14</sup> Alemania, Francia e Italia, siendo los países fuertes en protección social y derechos laborales “rígidos”, desde el 2005, han procedido a reformas de sus mercados de trabajo en los mismos capítulos que en España: prestaciones de desempleo, debilitamiento de la protección ante el despido, aumento en la edad de jubilación, flexibilidad del contrato, etc.

“normas” las institucionales, las culturales, las cuales, al ser formalizadas y codificadas, posibilitan que los marcos laborales y sociales se amplíen a ámbitos más amplios: empresas, universidades, instituciones europeas, gobiernos, etc. para de esta manera servir a dichos intercambios.

En estos marcos laborales y sociales, el sindicalismo tradicional y en especial el sindicalismo de “pacto social permanente” ha sido colocado en posición de jaque y su acción sindical deviene o bien nula o bien ineficiente pues su adscripción, basada en la estabilidad por parte del asalariado a una organización concreta (la empresa) ha estallado en mil pedazos y con ella la eficacia de la práctica sindical.

Trabajar sindical y socialmente en este movimiento complejo, amplio, difuso, en el cual hoy nos atrapa en la explotación, no es una tarea para el sindicalismo tradicional. De ahí que la CGT nos estemos replanteando nuestras prácticas, nuestra acción sindical y social, sin por ello dejar de pelear contra la explotación.

El respeto por las reglas de la competencia es la condición de que el gran mercado global sea hoy una realidad absolutamente viva. Quién se opone a las expulsiones masivas de trabajadores/as, sustituyéndoles por trabajadores/as precarios y sin derechos sociales y colectivos, impide con su acción el buen funcionamiento del mercado. CGT es y representa para un cierto imaginario colectivo, esta anomalía.

El actual estado de cosas puede definirse de **desmantelamiento del estado de derecho social** y muestran la gravedad de unas políticas que, en nombre de la competitividad y el mercado libre, están destruyendo las relaciones sociales basadas en el respeto por la democracia, en el respeto por los derechos colectivos y la libertad.

Desmantelar sectores productivos, privatizar las empresas públicas, precarizar el mercado laboral, precarizar la vida social (educación, vivienda, sanidad, consumo), es una decisión política que el capital necesita. Sólo dejando actuar al mercado libre, sin regulación, sin intervención, **se consigue ganar en competitividad.**

Cuando se aceptan, como sucedió en el año 85 (modelo de construcción europea), determinadas premisas: modernización, mercado único europeo, competitividad como el elemento constituyente del crecimiento y desarrollo económico, etc., las conclusiones se terminan imponiendo: más mercado, más liberalización, mayor desprotección. La reducción de la protección de las personas asalariadas ocupadas y la ampliación del universo precarizador a todas las formas de relación social, es la consecuencia más degradante.

Este es el verdadero problema sindical. Se aceptó y se acepta el diseño, el modelo de construcción europea, la UE<sup>15</sup>.

Desde CGT nos posicionamos enfrente y contra la lógica de la segmentación y la flexibilización de los modelos productivos y sociales del capitalismo global y consideramos que hay que situar el punto de partida –y de llegada-, en los derechos de todos y todas. Derechos no sólo laborales, sino sociales y civiles.

El carácter social consiste en remover los obstáculos de orden económico, político y civil que están limitando de hecho y de derecho la libertad y la igualdad de las personas y la efectiva participación de las mismas en la organización del orden social. La participación directa sólo es posible con el apoyo mutuo y la solidaridad.

Su competitividad se encuentra colocada en las antípodas de nuestra SOLIDARIDAD.

Desde CGT y desde cualquier modelo sindical que sea coherente, alternativo y que defienda los derechos e intereses de las personas asalariadas y considere que la sociedad debe organizarse desde la solidaridad y no desde la competencia; desde el respeto, la libertad y la igualdad y no desde el autoritarismo, el individualismo y la ausencia de democracia; desde estos valores y estas actitudes, sólo cabe una respuesta: LA MOVILIZACIÓN SOCIAL.

---

<sup>15</sup> Como señalan J. Arriola y L. Vasapollo en su trabajo “Flexibles y Precarios. La opresión del trabajo en el nuevo capitalismo europeo” 2005, ..”es en dicho contexto de transformación global de la UE y de reestructuración general capitalista que también el Estado social se transforma en Estado Empresa, en Estado del Beneficio, que asume como central la lógica del mercado, la salvaguardia y el incremento del beneficio, transforma los derechos sociales en oferta generosa de beneficencia, y alimenta un proceso de comunicación social que hace creer a los trabajadores que el beneficio, la flexibilidad, la productividad son nuevas formas de <divinidad social>, filosofía inspiradora del único modelo de desarrollo posible...” (El subrayado es nuestro).



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.....	16
2.	Derecho laboral en la Unión Europea – situación actual .....	18
	a. Evolución en los Estados miembros .....	18
	b. Acción a escala de la UE.....	19
3.	Principal reto político – Un mercado de trabajo flexible e inclusivo .....	21
4.	Modernización del derecho laboral – preguntas para el debate .....	23
	a. Transiciones profesionales .....	23
	b. Inseguridad jurídica.....	24
	c. Relaciones de trabajo triangulares .....	27
	d. Ordenación del tiempo de trabajo.....	28
	e. Movilidad de los trabajadores.....	29
	f. Aspectos del control de la aplicación de la legislación y trabajo no declarado .....	29



## 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»<sup>1</sup>.

Los mercados de trabajo europeos deben afrontar el reto de conciliar una mayor flexibilidad con la necesidad de maximizar la seguridad para todos<sup>2</sup>. 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 contrato<sup>3</sup>, 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*)<sup>4</sup>, 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 improcedente<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> «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.

<sup>2</sup> *ibid.*

<sup>3</sup> 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.

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

<sup>5</sup> *ibid.*, capítulo 2, p. 30.

Las Directrices integradas para el crecimiento y el empleo<sup>6</sup> 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 competitiva<sup>7</sup>. 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.

---

<sup>6</sup> 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].

<sup>7</sup> 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.

Se abrirá una consulta pública sobre las cuestiones planteadas por el presente Libro Verde durante un período de cuatro meses<sup>8</sup>. Una vez finalizada esta consulta pública, las principales 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.

---

<sup>8</sup> 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](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 contractual<sup>9</sup>. 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 segmentación<sup>10</sup>.

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 Carta<sup>11</sup>. 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 parcial<sup>12</sup> y el trabajo de duración determinada<sup>13</sup>, 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.

---

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

<sup>10</sup> Informe conjunto sobre el empleo 2005-2006.

<sup>11</sup> Comisión Europea, Programa de acción para la aplicación de la Carta, noviembre de 1989.

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

<sup>13</sup> 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 2002<sup>14</sup>. Ese año, la Comisión adoptó una Propuesta de directiva relativa a las condiciones de trabajo de los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal<sup>15</sup>, 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 1992-2003<sup>16</sup>. 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 Comisión<sup>17</sup>. 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.

---

<sup>14</sup> 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).

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> 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](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 empresas<sup>18</sup>. 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 2005<sup>19</sup>. 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 género<sup>20</sup>. 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

---

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

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> 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 total<sup>21</sup>, 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 perniciosos<sup>22</sup>. 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 trabajo<sup>23</sup>. 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 mercado<sup>24</sup>. 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 2006<sup>25</sup> 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 para mejorar su movilidad y lograr que sus transiciones en el mercado de trabajo sean un

---

<sup>21</sup> *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.

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

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

<sup>24</sup> El empleo en Europa, 2004, capítulo 4, p. 181.

<sup>25</sup> El empleo en Europa, 2006, p. 181 y siguientes.

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 2002<sup>26</sup>, 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 reducidas<sup>27</sup>. 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

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> Véase el informe en línea del Observatorio europeo de relaciones industriales de agosto de 2006, <http://www.eiro.eurowfound.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 obligatoria<sup>28</sup>, hasta un mayor control de la aplicación de la legislación, y también incluyen campañas específicamente dirigidas e iniciativas especiales de información y sensibilización<sup>29</sup>. 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 adicionales<sup>30</sup>. La Comisión ha destacado que los Estados miembros<sup>31</sup> 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 nacional<sup>32</sup>.

---

<sup>28</sup> 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.

<sup>29</sup> 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.

<sup>30</sup> 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.

<sup>31</sup> 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.

<sup>32</sup> 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 ingresos<sup>33</sup>. 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 vulnerables<sup>34</sup>.

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 clásicos<sup>35</sup>. 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/CEE<sup>36</sup> 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.

---

<sup>33</sup> Esto no implica que tales trabajadores se encuentren en una situación precaria.

<sup>34</sup> 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.

<sup>35</sup> 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.

<sup>36</sup> 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 dependientes<sup>37</sup>. 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 laboral<sup>38</sup>.

En la mayoría de los Estados miembros, el trabajo mediante empresas de trabajo temporal se rige por un conjunto de leyes, convenios colectivos y autorregulaciones<sup>39</sup>. 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»<sup>40</sup>.

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

<sup>37</sup> Véase en especial Perulli, *op. cit.*, capítulo 3.

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

<sup>39</sup> *ibid.*

<sup>40</sup> 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 general<sup>41</sup>.

#### 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 TJCE<sup>42</sup>.

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?

---

<sup>41</sup> 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.

<sup>42</sup> 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 fronterizos<sup>43</sup>.

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 europeo<sup>44</sup>. 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 problema<sup>45</sup>. 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

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

<sup>44</sup> 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.

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

declarado. En la actualidad, estas medidas consisten en una mezcla de medidas de fomento de 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 2006-2008<sup>46</sup>.

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 Ley<sup>47</sup>.

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?

---

<sup>46</sup> Programa de trabajo de los interlocutores sociales europeos, 2006-2008, 23 de marzo de 2006.

<sup>47</sup> 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.

## **GLOSARIO DE TERMINOS:**

**UE:** Unión Europea. Actualmente compuesta por 27 estados.

**Tratado de la Unión:** Es el cuerpo de reglas básicas por el cual se rigen todos los estados miembros. Actualmente rige el Tratado de Niza, el cual viene a ser reformado por el Tratado de Lisboa, que entrará en vigor en el 2009.

**Consejo Europeo:** Compuesto por los Presidentes de cada uno de los estados miembros, los cuales tienen los votos que se les otorga por el Tratado a la hora de adoptar decisiones que afecten a todo el ámbito UE y sus zonas de influencia.

**Comisión Europea:** Es la Ejecutiva del Consejo y la encargada de llevar a efecto las políticas pactadas en las reuniones semestrales del Consejo y velar por el cumplimiento del Tratado de la UE. Consta de 1 Presidente (elegido por votos del Consejo) y un Comisario por cada una de las áreas. Por ejemplo, el Comisario de Economía, el de Servicios, el de Libre Competencia, etc. Cada país miembro (con las reglas del Tratado de Niza en vigor) nombra un Comisario.

**Parlamento Europeo:** Son elegidos sus miembros por sufragio directo y universal por cada uno de los estados miembros. El número de parlamentarios que corresponde a cada estado, viene regulado por el Tratado de la UE. Aprueban y Sancionan, todas las leyes que emanan bien del Consejo, por ejemplo el Tratado de la UE, así como sus reformas, bien de la Comisión Europea, la cual propone Directivas, por ejemplo, la Directiva de Servicios del mercado interior del espacio UE y sus zonas de influencia, más conocida como Directiva Bolkestein.

**Directivas:** Son leyes de obligado cumplimiento para todos los estados miembros y regulan cualesquiera de las materias comunes a la UE. Por ejemplo, la Directiva de Servicios; la Directiva de desplazamiento de trabajadores entre los distintos estados miembros; la Directiva de la libertad de competencia, etc. No sustituyen los derechos de los estados, sino que éstos tienen que “trasponerlas”, es decir adoptar sus legislaciones a los mínimos de derecho necesario que se fijan en dichas directivas y no pueden oponérselos.

**Libro Verde:** Son propuestas de trabajo, **sobre distintas materias**, que desde la UE por medio de su Comisión Europea, se proponen a discusión y debate por parte de los distintos estamentos interesados en cada estado miembros. Depende de la materia que se aborde, así serán los interlocutores en ese diálogo. Intervienen en el mismo todas las partes: Consejo, Comisión, Parlamento, agentes sociales, etc. Por ejemplo El Libro Verde de la UE: “Modernizar el Derecho Laboral para afrontar los retos del SXXI”. Más tarde pueden convertirse en el Libro Blanco o en Directivas concretas con las consecuencias de su aplicación en cada uno de los estados miembros.

**CES:** Confederación Europea Sindical, compuesta por los Sindicatos más fuertes y considerados representativos por sus países. En el estado español, CC.OO y UGT. En Francia, la CGT francesa, FO, etc.

En la elaboración de este Boletín han participado El Gabinete De Estudios y la Secretaría General del SP Confederal.

Diciembre 2007



**BOLETÍN  
INFORMATIVO  
Nº 114  
DICIEMBRE 2007**

**COORDINACIÓN  
SECRETARIADO  
PERMANENTE  
DEL  
COMITÉ CONFEDERAL**

**REDACCIÓN  
GABINETE DE ESTUDIOS**

**IMPRESIÓN  
SERVICIOS REPROGRÁFICOS  
COMITÉ CONFEDERAL**

**REDACCIÓN  
SAGUNTO, 15 - 1º  
28010 MADRID**

**TEL.: 91 593 16 28  
FAX.: 91 445 31 32**

**SECRETARIADO PERMANENTE  
DEL COMITÉ CONFEDERAL  
C/ SAGUNTO, 15 - 1º – 28010 MADRID**

**TFNOS.: 91 447 05 72 – 902 19 33 98  
FAX.: 91 445 31 32**

**CONFEDERACIÓN DE ANDALUCÍA**

ALCALDE ISACIO CONTRERAS, 2 B - LOCAL 8  
41003 SEVILLA

TEL.: 95 456 42 24  
FAX.: 95 456 49 92

MADRE DE DIOS, 23  
29012 MÁLAGA

TEL.: 95 222 55 92  
FAX.: 95 222 31 74

**CONFEDERACIÓN DE ARAGÓN**

C/ COSO, 157 - LOCAL IZQDA.  
50001 ZARAGOZA

TEL.: 976 29 16 75  
FAX.: 976 39 23 06

**CONFEDERACIÓN DE ASTURIAS**

C/ SANZ CRESPO, 3 - 3º Y 5º  
33207 GIJON

TEL.: 98 534 34 67  
FAX.: 98 534 34 56

**CONFEDERACIÓN DE BALEARES**

CAMÍ DE SON RAPINYA S/N  
CTRO. COMERCIAL LOS ALMENDROS 2º  
07013 PALMA DE MALLORCA

TEL.: 971 79 14 47  
FAX.: 971 78 30 16

**CONFEDERACIÓN DE CANARIAS**

C/ TOMAS MORALES, 1  
35003 LAS PALMAS

TEL.: 928 36 90 79  
FAX.: 928 36 90 79

**CONFEDERACIÓN DE CANTABRIA**

C/ SAN LUIS, 10 E - BAJO  
39010 SANTANDER

TEL.: 942 37 30 20  
FAX.: 942 37 30 20

**CONFEDERACIÓN DE CASTILLA Y LEÓN**

C/ DOS DE MAYO, 15 - ENTREPLANTA  
47004 VALLADOLID

TEL.: 983 39 91 48  
FAX.: 983 20 03 82

**CONFEDERACIÓN DE CATALUNYA**

C/ VÍA LAYETANA, 18 - 9º  
08003 BARCELONA

TEL.: 93 310 33 62  
FAX.: 93 310 71 10

**CONFEDERACIÓN DE EUSKADI**

C/ BAILEN, 7 - ENTLO. DPTOS. 2, 3 Y 4  
48003 BILBAO

TEL.: 94 416 95 40  
FAX.: 94 416 51 51

**CONFEDERACIÓN DE GALICIA**

C/ URZAIZ, 73 - ENTLO. DCHA.  
36204 VIGO

TEL.: 986 43 14 76  
FAX.: 986 43 14 76

**CONFEDERACIÓN DE MADRID - CASTILLA LA MANCHA**

C/ ALENZA, 13 - BAJO  
28003 MADRID

TEL.: 91 554 72 05  
FAX.: 91 554 73 04

**CONFEDERACIÓN DEL PAIS VALENCIÁ Y MURCIA**

AVDA. DEL CID, 154 - BAJO  
46014 VALENCIA

TEL.: 96 383 44 40  
FAX.: 96 383 44 47

PETICION DE EJEMPLARES: SECRETARÍA DE COMUNICACIÓN  
[sp-comunicacion@cgt.es](mailto:sp-comunicacion@cgt.es)

**CONFEDERACIONES TERRITORIALES  
COMITÉS CONFEDERALES**