



Bruselas, 27.6.2007
COM(2007) 359 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES

Hacia los principios comunes de la flexibilidad:

más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad

{SEC(2007) 861}
{SEC(2007) 862}

ÍNDICE

1.	Los desafíos y las oportunidades de la globalización y el cambio	3
2.	Un enfoque integrado de la flexibilidad	4
3.	Políticas de flexibilidad: la experiencia de los Estados miembros	8
4.	Flexibilidad y diálogo social	9
5.	Desarrollo de principios comunes de flexibilidad	10
6.	Los itinerarios de la flexibilidad	11
7.	La dimensión financiera de la flexibilidad	12
8.	Siguientes pasos: la flexibilidad y la Estrategia de Lisboa para el Crecimiento y el Empleo	14
	ANEXO I LOS ITINERARIOS DE LA FLEXIBILIDAD	15
	ANEXO II EJEMPLOS DE FLEXIBILIDAD	22
	ANEXO III INDICADORES DE REFERENCIA PERTINENTES PARA LA FLEXIBILIDAD	25

LOS DESAFÍOS Y LAS OPORTUNIDADES DE LA GLOBALIZACIÓN Y EL CAMBIO

El modo en que los ciudadanos europeos viven y trabajan está cambiando rápidamente¹. Cabe señalar cuatro principales razones para ello: la integración económica europea e internacional; el desarrollo de nuevas tecnologías, sobre todo en los ámbitos de la información y la comunicación; el envejecimiento demográfico de las sociedades europeas, acompañado de unas tasas de empleo relativamente bajas aun y de un elevado desempleo de larga duración, que ponen en riesgo la sostenibilidad de los sistemas de protección social; y el desarrollo, en muchos países, de mercados laborales segmentados² en los que coexisten trabajadores relativamente protegidos y trabajadores desprotegidos («los que están dentro» y «los que están fuera»).

En general, si bien la globalización es beneficiosa para el crecimiento y el empleo, los cambios que entraña requieren respuestas rápidas de las empresas y los trabajadores. El empleo ha aumentado progresivamente en la UE, mientras que el desempleo disminuye a un ritmo constante. La evolución de cara al futuro es positiva, pese a que la UE todavía cuenta con diecisiete millones de desempleados (2007) y sigue existiendo la necesidad de reestructurar las economías europeas. La adaptación requiere un mercado laboral más flexible acompañado de niveles de seguridad que permitan abordar simultáneamente las nuevas necesidades de empleadores y empleados. Para gestionar el cambio y los nuevos riesgos sociales, Europa debe crear más y mejores puestos de trabajo. Debe reducir la segmentación de los mercados laborales y el número de empleos precarios, y promover la integración sostenida y la acumulación de capacidades. Las mujeres, los jóvenes y los emigrantes ya cuentan con una representación desproporcionada entre los trabajadores que están fuera del mercado laboral, y los trabajadores de más edad experimentan numerosas dificultades para mantener o encontrar empleo³. Incluso los que han formalizado contratos por tiempo indefinido pueden sentirse amenazados, ya que, en caso de ser despedidos, afrontan las mismas dificultades para acceder a puestos de trabajo de calidad.

Para poder cumplir los objetivos de Lisboa y lograr así más y mejor empleo, los ciudadanos, las empresas, los Estados miembros y la propia Unión precisan de nuevas formas de flexibilidad y seguridad. Los ciudadanos necesitan cada vez más la seguridad del empleo, y no la del puesto de trabajo, ya que cada vez son menos los que conservan el mismo puesto de trabajo de por vida. Las empresas, y sobre todo las PYME, deben ser capaces de adaptar su mano de obra a unas condiciones económicas cambiantes. Han de poder contratar a trabajadores que dispongan de una mejor combinación de capacidades y que sean más productivos y adaptables, aumentando así su capacidad de innovación y su competitividad. No obstante, Europa no se está adaptando como debería a las sacudidas que soporta su economía, lo que puede agravar la inquietud que despiertan la externalización y la deslocalización⁴ y aumentar las desigualdades y el desfase entre los trabajadores

¹ OAPE. *La realidad social de Europa*, 2007.

² Comisión Europea. *El empleo en Europa 2004*, capítulo 4.

³ OCDE. *Live longer, work longer*, 2006. Véase también OCDE. *Employment Outlook*, 2007.

⁴ OAPE. *Competitividad y localización industrial en la UE*, 2006.

calificados y los no cualificados⁵. La UE y sus Estados miembros deben avanzar hacia una economía del conocimiento dinámica y boyante, que reparta los dividendos de la prosperidad de una manera más homogénea entre el conjunto de la sociedad. El proceso de cambio debe arrojar más ganadores y favorecer una mayor movilidad ascendente. Un mayor número de «desposeídos» deben convertirse en «poseedores».

Los ciudadanos europeos aceptan la necesidad de adaptación y cambio. De ellos, un 76 % admite que los empleos de por vida con un mismo empleador son cosa del pasado y considera que, hoy en día, ser capaz de cambiar de empleo fácilmente es una baza útil para encontrar trabajo, un 72 % afirma que se deberían flexibilizar los contratos de trabajo para fomentar la creación de empleo, y, por último, un 88 % ha indicado que la formación regular mejora las posibilidades de carrera⁶.

La respuesta estratégica global de la UE a los desafíos y las oportunidades de la globalización se encuentra en la Estrategia de Lisboa renovada para el Crecimiento y el Empleo. El Consejo Europeo invitó a los Estados miembros a «que en los programas nacionales de reforma se elaboren de manera más sistemática estrategias detalladas de actuación para mejorar la adaptabilidad de los trabajadores y las empresas». Asimismo, pidió a la Comisión, conjuntamente con los Estados miembros y los interlocutores sociales, que estudiara «la elaboración de un conjunto de principios comunes sobre flexibilidad», que puedan servir de referencia útil para lograr unos mercados laborales más abiertos y con mayor capacidad de respuesta y unos lugares de trabajo más productivos⁷.

UN ENFOQUE INTEGRADO DE LA FLEXIGRIDAD

La lógica subyacente al enfoque integrado de la flexigridad es la necesidad de cumplir los objetivos de la Estrategia de Lisboa renovada⁸, en particular por lo que se refiere a la mejora cuantitativa y cualitativa del empleo, y de modernizar a un tiempo los modelos sociales europeos. Esto exige actuaciones que aborden simultáneamente la flexibilidad de los mercados laborales, de la organización del trabajo y de las relaciones laborales, y la seguridad, tanto la del empleo como la seguridad social.

La flexigridad pretende garantizar que los ciudadanos de la UE puedan disfrutar de un elevado nivel de seguridad del empleo, es decir, que tengan la posibilidad de encontrar fácilmente un puesto de trabajo en todas las etapas de su vida activa y buenas perspectivas de desarrollar su carrera profesional en un entorno económico rápidamente cambiante. Asimismo, pretende ayudar tanto a los empleados como a los empleadores a aprovechar plenamente las oportunidades que ofrece la globalización. Así pues, se trata de crear un contexto en el que seguridad y flexibilidad puedan reforzarse mutuamente.

Los Estados miembros deben hacer un mayor esfuerzo por favorecer el empleo en los mercados laborales, las medidas de actuación se conciben y aplican a menudo de manera fragmentada, sin abordar los problemas más generales del mercado laboral.

⁵ J. Hudson. *Inequality and the Knowledge economy: Running or standing still?*

⁶ «Política Social y de Empleo Europea», *Evolutionismo especial* n° 261, octubre de 2006.

⁷ Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de 23-24 marzo de 2006 y 8 de marzo de 2007.

⁸ Informes Anuales de Situación de enero y diciembre de 2006; Directiva 21.

Con demasiada frecuencia, las políticas tienen por objeto aumentar *bien* la flexibilidad de las empresas *bien* la seguridad de los trabajadores y como consecuencia de ello, se neutralizan o contradicen entre sí. El despegue económico, plasmado en el mayor crecimiento económico de los últimos seis años y la creación de siete millones de nuevos puestos de trabajo entre 2005 y 2008, constituye una oportunidad para la Unión y los Estados miembros: ha llegado el momento de redoblar los esfuerzos y acometer las reformas necesarias para cumplir los compromisos de la Unión en relación con el crecimiento y el empleo, y con la cohesión económica y social.

¿Qué es la flexibilidad?

La flexibilidad puede definirse como una estrategia integrada para potenciar, a un tiempo, la flexibilidad y la seguridad en el mercado laboral.

Por un lado, la flexibilidad hace referencia a los avances logrados («transiciones») en el curso de la propia vida: del colegio al trabajo, de un empleo a otro, del desempleo o la inactividad al trabajo y del trabajo a la jubilación. No se limita a la mayor libertad de las empresas para contratar o despedir y no implica que los contratos por tiempo indefinido hayan quedado obsoletos. Ayuda a la progresión de los trabajadores hacia mejores empleos, a la «movilidad ascendente» y al desarrollo óptimo del talento. Asimismo, la flexibilidad es característica de una organización del trabajo flexible, capaz de responder rápida y eficazmente a nuevas necesidades y de dominar las capacidades necesarias para aumentar la producción, y es la que facilita la conciliación del trabajo y las responsabilidades privadas. Por seguridad, por otro lado, no sólo se alude a la seguridad de conservar el propio puesto de trabajo: se trata de equipar a las personas con las capacidades que les permitan progresar en su vida laboral y ayudarlas a encontrar un nuevo empleo. Pero también se trata de ofrecer unas prestaciones de desempleo adecuadas para facilitar las transiciones e incluye, por último, oportunidades de formación para todos los trabajadores, especialmente los poco cualificados y los de más edad.

De este modo, tanto empresas como trabajadores pueden beneficiarse de la flexibilidad y de la seguridad, es decir, de una mejor organización del trabajo⁹, de la movilidad ascendente resultante de la mejora de las capacidades y de las inversiones en formación, que las empresas rentabilizan y que ayudan a los trabajadores a adaptarse al cambio y a aceptarlo.

Los componentes de la flexibilidad

La Comisión y los Estados miembros, basándose en la experiencia y en datos obtenidos a partir de análisis, han llegado a un consenso en cuanto a que las políticas de flexibilidad pueden concebirse y aplicarse a través de cuatro ejes de actuación:

- *disposiciones contractuales flexibles y fiables* (desde la perspectiva del empleador y del empleado, y de «los que están dentro» y «los que están fuera») gracias a una legislación laboral, convenios colectivos y una organización del trabajo modernos.

⁹ OCDE: *Live longer, work longer*, 2006.

- *estrategias globales de aprendizaje permanente* a fin de garantizar la adaptabilidad y empleabilidad continuas de los trabajadores, en particular de los más vulnerables;
- *políticas activas del mercado laboral eficaces* que ayuden a las personas a afrontar cambios rápidos, reduzcan los períodos de desempleo y faciliten las transiciones a nuevos puestos de trabajo;
- *sistemas de seguridad social modernos* que ofrezcan un apoyo a la renta adecuado, fomenten el empleo y faciliten la movilidad en el mercado laboral. Aquí se incluye una amplia serie de medidas de protección social (prestaciones de desempleo, pensiones y atención sanitaria) que permiten a las personas conciliar el trabajo con las responsabilidades privadas y familiares, como el cuidado de los hijos.

¿Cómo funciona la flexibilidad?

El análisis económico¹⁰ confirma que estos cuatro componentes pueden reforzarse mutuamente y mejorar los resultados en cuanto al empleo (tanto el empleo total como el de las mujeres, los jóvenes y los trabajadores de más edad), a las tasas de riesgo de pobreza y al capital humano.

Mientras que algunos trabajadores experimentan una elevada flexibilidad y escasa seguridad, otros trabajan conforme a *disposiciones contractuales* que no fomentan o que retrasan de hecho la transición. Este es el caso, en particular, de toda legislación estricta de protección del empleo contra los despidos por razones económicas. De acuerdo con datos obtenidos a partir de análisis¹¹, una legislación estricta de protección del empleo¹² reduce el número de despidos, pero también las posibilidades de reinsertión en el mercado laboral tras períodos de desempleo. Al decidir la conveniencia o no de contratar a nuevos trabajadores, las empresas tienen en cuenta la probabilidad de incurrir en altos costes por despido en el futuro. Esto es especialmente pertinente en el caso de las pequeñas empresas. Por otra parte, los análisis¹³ indican que, aunque las repercusiones de una política estricta de protección del empleo en el desempleo total son limitadas, esta puede perjudicar a aquellos grupos que tienen más posibilidades de encontrar obstáculos a la hora de acceder al mercado laboral, como los jóvenes, las mujeres, los trabajadores de más edad y los desempleados de larga duración. Las mujeres, por ejemplo, son más propensas a alternar períodos de trabajo con períodos de inactividad que los hombres, sobre todo al tratar de equilibrar el trabajo y la vida familiar y, por tanto, les afecta más que disminuya la contratación a causa de una legislación de protección del empleo estricta. Las legislaciones estrictas de protección del empleo fomentan frecuentemente el recurso a una serie de contratos temporales que ofrecen escasa protección - suscritos a menudo por mujeres y jóvenes - y limitan la progresión a

¹⁰ Comisión Europea: *El empleo en Europa 2006*, capítulo 2.

¹¹ OCDE: *Employment Outlook*, 2007, pp. 69-72.

¹² La OCDE evalúa la severidad de la legislación de protección del empleo desde un punto de vista global. Véase, por ejemplo, OCDE: *Employment Outlook*, 2004.

¹³ Por ejemplo, Alan Y. Acheson: «Job Protection: the Macho Hypothesis», *IZA DP*, n.º 1192, 2004; y Nickell y Layard: «Labour Market Institutions and Economic Performance», *Handbook of Labour Economics*, Ashenfelter and Card (Eds.), 1999.

puestos de trabajo de duración indefinida.¹⁴ El resultado es la segmentación del mercado laboral, uno de los problemas que la flexibilidad trata de resolver. Huelga decir que las legislaciones estrictas de protección del empleo también tienen efectos positivos, en particular, animan a las empresas a invertir en formación y promueven la lealtad y una mayor productividad de los empleados.

A fin de responder a la rapidez del cambio y de la innovación, es preciso disponer de *estrategias globales de aprendizaje permanente* y mejorar la inversión en recursos humanos. Este es un factor que cobra cada vez más importancia tanto para la competitividad de las empresas como para la empleabilidad de los trabajadores a largo plazo. Un sistema general de educación de alta calidad, unas amplias competencias esenciales y la inversión continua en el desarrollo de las capacidades aumentan las oportunidades de las empresas de responder adecuadamente al cambio económico y las posibilidades de los trabajadores de seguir empleados o encontrar un nuevo empleo. La elevada participación en el aprendizaje permanente se ha relacionado positivamente con una alta tasa de empleo y una baja tasa de desempleo (de larga duración).¹⁵ Sin embargo, con demasiada frecuencia los únicos que se benefician de estas inversiones son los trabajadores altamente cualificados.¹⁶ Aquellos para los que la necesidad de aprender es acuciante, como los trabajadores poco cualificados, los trabajadores con contratos temporales, los autónomos y los de más edad, son los más afectados por la falta de inversión en formación. Uno de los factores que puede disuadir a las empresas de invertir en el desarrollo de las capacidades es el temor a que, una vez formados, sus empleados puedan ser contratados por otros empleadores. El reparto de los costes, por ejemplo mediante la asignación de fondos a escala sectorial, puede evitar parcialmente este problema. Para que las estrategias de aprendizaje permanente sean verdaderamente inclusivas es preciso contar con la participación activa de gobiernos, interlocutores sociales, empresas y trabajadores.

Tanto los *sistemas de seguridad social modernos* que ofrecen prestaciones de desempleo adecuadas como las *políticas activas del mercado laboral*, son elementos esenciales que aportan apoyo y seguridad en los ingresos en los períodos de transición entre puestos de trabajo. Para subsanar las consecuencias negativas que los cambios de empleo pueden tener en los ingresos se precisan sistemas que ofrezcan buenas prestaciones de desempleo, pero éstas pueden tener un efecto perjudicial en la intensidad de la búsqueda de empleo y reducir el incentivo económico que entraña aceptar un empleo. Esto se puede paliar en gran medida mediante la implantación de sistemas eficaces de apoyo a la búsqueda de empleo e incentivación del trabajo,¹⁷ que garanticen el equilibrio entre los derechos y las obligaciones. Los datos indican que la asistencia directa en la búsqueda de empleo, por ejemplo mediante cursos de búsqueda de empleo y clubes de demanda de empleo, se cuentan entre las medidas más efectivas para ayudar a los desempleados a encontrar un puesto de trabajo.¹⁸ El gasto en políticas activas del mercado de trabajo es directamente proporcional a la

¹⁴ Comisión Europea: *El empleo en Europa*, 2004.

¹⁵ *El empleo en Europa* 2006, p. 108.

¹⁶ OCDE: *Promoting Adult Learning*, 2005.

¹⁷ OCDE: *From unemployment to work*, 2005.

¹⁸ Jochem Klauwe: «The Effectiveness of Active Labour Market Policies», IZA Discussion Paper, marzo de 2007.

reducción del desempleo global.¹⁹ Del igual modo, hay una relación positiva entre la eficacia de las políticas activas del mercado laboral y legislaciones de protección del empleo menos severas.²⁰

Para que una estrategia de flexibilidad funcione, ha de equilibrar perfectamente la garantía de la seguridad de los ingresos que ofrece el sistema de prestaciones de desempleo con una estrategia de «activación» adecuada encaminada a facilitar la transición al empleo y a impulsar el desarrollo de la carrera. Los datos empíricos sugieren que los trabajadores se sienten mejor protegidos por unas prestaciones de desempleo adecuadas que por una estricta protección contra el despido. Asimismo, las políticas activas del mercado laboral contribuyen a que los trabajadores se sientan más seguros.²¹ Cuando se pregunta a los trabajadores acerca de sus posibilidades de volver a encontrar empleo si son despedidos, las reacciones son muy distintas en toda Europa. Así, por ejemplo, los trabajadores franceses, cuya legislación proporciona una elevada protección del empleo, estiman que sus posibilidades son muy escasas, mientras que los trabajadores daneses, con una legislación de protección del empleo moderada, las consideran muy altas.²² Esto demuestra que unas prestaciones de desempleo adecuadas, unas políticas activas del mercado laboral que sean eficaces y unos mercados laborales dinámicos logran que las personas se sientan más seguras.

3. POLÍTICAS DE FLEXIBILIDAD: LA EXPERIENCIA DE LOS ESTADOS MIEMBROS

En los últimos años, los favorables resultados socioeconómicos y en materia de empleo obtenidos por determinados Estados miembros han servido de acicate al debate de la flexibilidad, como se pone de manifiesto en la reformulada Estrategia de Empleo de la OCDE.²³ La OCDE caracteriza la flexibilidad en términos generales como sigue: una legislación de protección del empleo moderada; una alta participación en el aprendizaje permanente; un gasto elevado en políticas del mercado laboral (tanto pasivas como activas); unos regímenes de prestaciones de desempleo generosos, que equilibren derechos y deberes; unos sistemas de seguridad social que ofrezcan una amplia cobertura, y una importante presencia sindical. Los resultados socioeconómicos se caracterizan por unas tasas de empleo elevadas, unas tasas de desempleo reducidas y unas tasas de pobreza relativa bajas comparadas con la media de la UE. Los trabajos realizados por la OCDE,²⁴ la OIT²⁵ y la Comisión Europea²⁶ indican que las políticas de flexibilidad han contribuido a lograr estos resultados favorables.

¹⁹ OCDE: *OECD Job Strategy: Lessons from a decade's experience*.

²⁰ Jochem Klauwe (ed.), *Supra*, y Pothé-Vinay y Saint-Martin: *Comment les salaires perçus ont-ils la protection de l'emploi?* 2004.

²¹ «Política Social y de Empleo Europeo», *Environnement* especial nº 261, p. 27.

²² OCDE: *Boosting Jobs and Income, Policy Lessons from Reassessing the OECD Job Strategy*, 2006.

²³ *Ibidem*.

²⁴ OIT, Séptima Reunión Regional Europea, 14-18 de febrero de 2005. Conclusiones oficiales nº 18; OIT, Cambios en el mundo del trabajo, Informe del Director General, junio de 2006, pp. 33-35. También S.

Cuzy y A. Negropova, *Flexicurity. A relevant approach in Central and Eastern Europe*, OIT, 2007.

²⁵ OCDE: *Boosting Jobs and Income, Policy Lessons from Reassessing the OECD Job Strategy*, 2006.

²⁶ Comisión Europea, Dirección General de Empleo: *El empleo en Europa* 2006.

En línea con la Estrategia para el Crecimiento y el Empleo, la flexibilidad debe considerarse en un contexto más amplio. Unas políticas macroeconómicas sólidas y financieramente sostenibles y unas políticas microeconómicas eficaces, así como unos mercados de productos, servicios y capitales abiertos y competitivos, crean un entorno en el que las empresas pueden aprovechar las oportunidades emergentes, financiar nuevas ideas comerciales y crear puestos de trabajo. Asimismo, la flexibilidad debe complementarse con políticas sociales dirigidas a las personas desfavorecidas y a aquellas que se encuentran más alejadas del mercado laboral.

En el anexo II figuran algunos ejemplos de países que aplican políticas eficaces de flexibilidad o que afrontan sus retos de una manera global con una orientación centrada en la flexibilidad.

A fin de evaluar la eficacia de las políticas de flexibilidad, los Estados miembros y la Comisión debaten en estos momentos la definición y el uso de indicadores pertinentes para la flexibilidad; los resultados obtenidos hasta la fecha de esta labor en curso se exponen en el anexo III.

4. FLEXIBILIDAD Y DIÁLOGO SOCIAL

La implicación activa de los interlocutores sociales es fundamental para garantizar que la flexibilidad redunde en beneficio de todos. Asimismo, es esencial que todas las partes implicadas estén dispuestas a aceptar el cambio y asumir la responsabilidad del mismo. Los países que han adoptado políticas integradas de flexibilidad suelen ser aquellos en los que el diálogo —y por encima de todo la confianza— entre los interlocutores sociales, por un lado, y entre los interlocutores sociales y las autoridades públicas, por otro, ha desempeñado un papel importante. Los interlocutores sociales son los mejor situados para responder a las necesidades de empleadores y trabajadores y para detectar sinergias entre ellos, por ejemplo, en la organización del trabajo o en la concepción y aplicación de estrategias de aprendizaje permanente. El apoyo de los interlocutores sociales a los objetivos esenciales de la Estrategia de Lisboa es una baza importante; traducir dicho apoyo en iniciativas estratégicas concretas es responsabilidad de los gobiernos y los interlocutores sociales a partes iguales. Posiblemente, la mejor manera de garantizar la participación de los interlocutores sociales en un debate global sobre la adaptabilidad sea adoptar un enfoque plural de la flexibilidad, y no medidas políticas aisladas.

La experiencia demuestra que el enfoque del partenariado es el más adecuado para desarrollar las políticas de flexibilidad. Obviamente, compete a las partes interesadas pertinentes, como organizaciones autónomas, decidir por sí mismas la manera en que desean participar en el diálogo social sobre políticas de flexibilidad.

A escala de los Estados miembros, la flexibilidad puede ser el marco del proceso encaminado a establecer objetivos nacionales en materia de adaptación y cambio en los ámbitos del empleo, la productividad, la flexibilidad y la seguridad. Este proceso requeriría un mayor esfuerzo de sensibilización acerca de las necesidades específicas de cambio y mejora de las políticas. Las autoridades públicas se ocuparían de ponerlo en marcha, pero tratando de lograr el compromiso de los interlocutores sociales y de otras partes interesadas según correspondiera. Se podría enlazar un diálogo nacional en el que participasen los representantes de los empleadores, los

trabajadores, la administración y otras partes interesadas y cuyo cometido fuese formular una serie de enfoques estratégicos o negociar un paquete de medidas. Eso podría dar lugar a la adopción de una estrategia nacional integrada en materia de flexibilidad. La Comisión anima a los Estados miembros a trabajar con los interlocutores sociales con vistas a incluir sus enfoques en materia de flexibilidad en los Programas Nacionales de Reforma.

5.

DESARROLLO DE PRINCIPIOS COMUNES DE FLEXIBILIDAD

Si bien las políticas y las medidas de flexibilidad deben reflejar situaciones nacionales muy distintas, todos los Estados miembros de la UE afrontan el mismo reto de la modernización y la adaptación a la globalización y al cambio. Por tanto, a fin de facilitar los debates nacionales en el marco de los objetivos comunes de la Estrategia para el Crecimiento y el Empleo, parece conveniente alcanzar un consenso en el seno de la UE sobre una serie de «principios comunes de la flexibilidad».

Estos principios comunes podrían constituir una referencia útil para lograr unos mercados de trabajo más abiertos y con mayor capacidad de respuesta, y unos lugares de trabajo más productivos. Deberían ayudar a los Estados miembros a establecer y aplicar estrategias de flexibilidad que tengan plenamente en cuenta sus respectivos desafíos específicos, así como las oportunidades y circunstancias particulares, con la participación activa de los interlocutores sociales.

Estos principios comunes podrían ser los que se exponen a continuación.

- (1) La flexibilidad entraña disposiciones contractuales flexibles y fiables (desde el punto de vista del empleador y el empleado, y de «los que están dentro» y «los que están fuera»), estrategias de aprendizaje permanente globales, políticas activas del mercado laboral eficaces y sistemas de seguridad social modernos. Su objetivo es potenciar la aplicación de la Estrategia para el Crecimiento y el Empleo, mejorar cuantitativa y cualitativamente el empleo y reforzar los modelos sociales europeos, mediante el establecimiento de nuevas modalidades de flexibilidad y seguridad encaminadas a aumentar la adaptabilidad, el empleo y la cohesión social.
- (2) La flexibilidad se sustenta sobre el equilibrio entre los derechos y las responsabilidades de los empleadores, los trabajadores, los solicitantes de empleo y las autoridades públicas.
- (3) La flexibilidad debería adaptarse a las circunstancias, los mercados de trabajo y las relaciones laborales específicos de los Estados miembros. La flexibilidad no gira en torno a un único modelo de mercado laboral ni a una única estrategia de actuación.
- (4) La flexibilidad debería reducir la brecha abierta entre los que están dentro del mercado laboral y los que están fuera de él. Los que ahora están dentro necesitan apoyo para preparar las transiciones de un empleo a otro y estar protegidos mientras estas duren. Los que ahora están fuera - incluidas las personas inactivas, entre las que mujeres, jóvenes y emigrantes están excesivamente representados - necesitan puntos de entrada al empleo que les

ANEXO I
LOS ITINERARIOS DE LA FLEXIBILIDAD

Primer itinerario: abordar la segmentación contractual

Este itinerario tipo es interesante para los países en los que el principal desafío es la segmentación del mercado laboral, con trabajadores que están dentro de él y otros que quedan fuera del mismo. Su objetivo es distribuir de una manera más uniforme la flexibilidad y la seguridad entre la mano de obra. Puede proporcionar puntos de acceso al empleo a los recién llegados e impulsar su progresión hacia modalidades contractuales más ventajosas.

En estos países, tanto en la legislación laboral como en los convenios colectivos, los contratos por tiempo indefinido se consideran la principal ruta de acceso a la protección. Las oportunidades de formación y las prestaciones de seguridad social tienden asimismo a depender de la formalización de un contrato por tiempo indefinido. A consecuencia de los intentos de aumentar la flexibilidad del mercado laboral, han proliferado los contratos de duración determinada, los contratos de interinidad, la cesión de trabajadores por parte de empresas de trabajo temporal, etc. Es habitual que los trabajadores celebren sucesivos contratos de duración determinada durante un largo período antes de obtener un contrato por tiempo indefinido. Existe el peligro de que estos contratos se conviertan en trampas para los trabajadores, en lugar de puntos de apoyo. En estos países, la seguridad tiende a descansar en la protección del puesto de trabajo y no en las prestaciones sociales. En consecuencia, se caracterizan por unas prestaciones de desempleo bastante escasas y unos sistemas de asistencia social poco desarrollados. En su situación actual, las administraciones sociales y los servicios públicos de empleo de estos países precisan de un refuerzo institucional que les permita ofrecer a los desempleados una gestión sólida y unas políticas activas del mercado laboral eficaces.

La creación de puntos de apoyo eficaces que permitan a los trabajadores acceder al mercado laboral y progresar por medio de la movilidad ascendente redundaría en beneficio de los ciudadanos y la sociedad.

Por lo que respecta a las *disposiciones contractuales*, este itinerario tendría por objeto mejorar la situación de los trabajadores que dependen de contratos de duración determinada, de los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal, de los trabajadores con contratos de interinidad, etc. Se velaría por que estos trabajadores recibieran una protección adecuada; así, por ejemplo, en el caso de los "trabajadores interinos" se garantizaría la igualdad de remuneración y un número mínimo de horas de trabajo. A estos trabajadores también se les aplicarían las condiciones de empleo secundarias, como la cobertura de fondos de pensiones profesionales y el acceso a la formación. La legislación y los convenios colectivos limitarían el recurso consecutivo a contratos sucesivos y fomentarían la oportuna progresión hacia mejores contratos.

Otro enfoque complementario podría consistir en reformular los términos del contrato por tiempo indefinido. Según esta opción, los trabajadores formalizarían un contrato por tiempo indefinido al inicio de su relación laboral con el empleador, en lugar de que la relación laboral comience, como ocurre ahora a menudo, con una serie de contratos de duración determinada o con la cesión del trabajador por parte de empresas de trabajo temporal. Sería preciso redefinir el contrato por tiempo indefinido, a fin de que la protección del puesto de trabajo fuese aumentando progresivamente. Podría comenzarse con un nivel básico de protección del

ES

15

ES

ES

ES

puesto de trabajo, que se incrementaría progresivamente con el ejercicio del mismo, hasta obtener la «plena» protección. Este «enfoque vinculado al ejercicio» garantizaría la progresión automática a condiciones contractuales mejores, reduciéndose así el riesgo de que el trabajador quedase «atascado» en contratos en los que la protección fuese inferior.

En el caso de los contratos por tiempo indefinido, también sería necesario prever nuevas normas sobre los despidos por razones económicas que presenten la cuestión de la excesiva burocracia y la duración de los procedimientos, y que aumenten de la transparencia de los resultados y la fiabilidad del procedimiento.

En cuanto al *aprendizaje permanente*, los empleadores y las autoridades públicas deberían aunar esfuerzos para mejorar las oportunidades de formación de los trabajadores temporales. En la actualidad, estos trabajadores no suelen beneficiarse de las oportunidades de formación porque el empleador no está seguro de por cuánto tiempo los mantendrá en nómina. Sería preciso destinar fondos a la formación y crear institutos de formación a escala sectorial o regional a fin de garantizar que todos los trabajadores puedan beneficiarse de la formación. Al objeto de potenciar la participación, se reforzarían los incentivos para los trabajadores y las empresas mediante contribuciones financieras y créditos fiscales.

La primera medida de las *políticas activas del mercado laboral* sería reforzar los servicios públicos de empleo en términos de personal y capacidades. Podría considerarse la cooperación con otros socios del mercado, como las empresas de trabajo temporal. Las políticas activas del mercado laboral se concebirían para apoyar no sólo a los desempleados (de larga duración) sino también a las personas que experimenten intervalos de desempleo frecuentes.

Los *sistemas de seguridad social* garantizarían a los trabajadores temporales la posibilidad de acumular derechos y facilitarían la transferencia de los derechos adquiridos entre empresas o sectores. Sería preciso remodelar estos sistemas con la finalidad de aumentar las prestaciones ofrecidas durante períodos de desempleo más breves. La introducción de un sistema de asistencia social se consideraría un medio de incrementar la movilidad de los ciudadanos y reducir su dependencia del apoyo familiar informal.

La confianza entre los *interlocutores sociales* saldría aún más reforzada al darles la oportunidad de hacer visibles los beneficios del cambio ante los colectivos a los que representan.

Por lo que respecta a la *asistencia y la financiación de las medidas*, se abordaría con carácter prioritario la segmentación, cuyos costes directos son limitados. Las medidas relacionadas con el aprendizaje permanente y las políticas activas del mercado laboral son sumamente importantes, pero es posible que sus resultados no se manifestasen de inmediato y precisasen inversiones públicas y privadas. La mejora de la seguridad social, y en particular la implantación de un sistema de asistencia social, puede acarrear un gasto público adicional o exigir la reasignación del mismo, lo cual debe ir acompañado de la vigilancia y la condicionalidad de las prestaciones con el fin de asegurar la rentabilidad de dicho gasto. Por otra parte, la reformulación de las normas relativas a los despidos por razones económicas sería compatible con la aplicación de estas condiciones.

16

Segundo itinerario: desarrollar la flexibilidad en el seno de las empresas y ofrecer seguridad durante los períodos de transición

Este itinerario tipo es interesante para aquellos países en los que los flujos de empleo son relativamente bajos. Aumentaría las inversiones en empleabilidad a fin de permitir que los trabajadores puedan actualizar continuamente sus capacidades en la empresa y estar así mejor preparados para los desafíos del futuro en cuanto a métodos de producción u organización del trabajo. Este itinerario supera también la noción de un puesto de trabajo y un empleador particulares al establecer sistemas que garanticen transiciones seguras y fructíferas entre empleos en caso de reestructuraciones de empresas y despidos.

Este itinerario se dirige a países en los que predominan grandes empresas que ofrecen niveles elevados de protección del puesto de trabajo. La vinculación de los trabajadores a su empresa es muy estrecha y el dinamismo del mercado laboral es bastante escaso. En los últimos años, esta tradición se ha visto amenazada por las cada vez más frecuentes reestructuraciones de empresas y por la externalización. Por lo general, los sistemas de seguridad social de estos países están bien desarrollados y las prestaciones son adecuadas. Hallar el equilibrio adecuado entre unas prestaciones adecuadas y unos incentivos lo suficientemente poderosos como para que los trabajadores acepten un empleo sigue siendo un desafío. En la mayoría de los casos, el gasto en políticas activas del mercado laboral ha experimentado un marcado aumento, pero los programas no siempre son eficaces, especialmente cuando se trata de facilitar el regreso al empleo a los desempleados de larga duración.

Una mayor movilidad de los trabajadores entre empresas redundaría en beneficio de los ciudadanos y la sociedad. Los trabajadores se sentirían más inclinados a asumir los riesgos asociados al cambio de puesto de trabajo si las prestaciones ofrecidas durante los períodos de transición fuesen adecuadas y las perspectivas de encontrar un nuevo empleo que suponga una mejora fuesen reales.

Sería necesario que las *disposiciones contractuales* cumplieren los requisitos siguientes: a) un enfoque preventivo, basado en la inversión continua en aprendizaje permanente (véase más adelante) y la mejora en cuanto a la flexibilidad del horario de trabajo y a las posibilidades de conciliar la vida laboral y las responsabilidades familiares; b) una intervención precoz, lo cual implica que la búsqueda de un nuevo puesto de trabajo no se demore hasta que se ha despedido al trabajador, sino que se inicie de inmediato en el momento en el que la posibilidad de despido cobra visos de realidad; y c) la acción conjunta de todas las partes afectadas. Según este enfoque, los empleadores, los interlocutores sociales, los servicios públicos de empleo y las empresas de trabajo temporal aunarían esfuerzos para organizar las transiciones y evitar que los trabajadores despedidos se convirtieran en desempleados (de larga duración). Si se cumplen estas condiciones, los procedimientos de despido pueden alterarse considerablemente, ser menos costosos y requerir menos tiempo.

De las empresas se esperaba que aumentasen sensiblemente sus inversiones en *aprendizaje permanente* y empleabilidad de la mano de obra. Esto se haría de una manera que tenga en cuenta la diversidad y el cambio de las empresas. Los programas de desarrollo de las capacidades ofrecerían formación personalizada y programas de carrera profesional a cada empleado. Estos programas se considerarían parte del contrato de trabajo y entrañarían la obligación mutua de hacer todo lo posible por colmar las necesidades de competencias previamente establecidas. La empleabilidad también sería negociable a escala empresarial o sectorial. Los convenios colectivos fijarían requisitos en materia de capacidades para cada profesión pertinente, facilitarían la formación necesaria para alcanzar dichas capacidades y

ES

ES

ES

ES

establecerían los plazos en los que los trabajadores habrían de adquirirlas. En los sectores en los que predominan las PYME, la cooperación sectorial podría ser útil para crear políticas eficaces para el desarrollo del capital humano.

Las *políticas activas del mercado laboral*, aplicadas por los servicios públicos de empleo, contribuirían a facilitar las transiciones entre puestos de trabajo (véase anteriormente). Además, los servicios públicos de empleo prestarían una atención especial a los desempleados de larga duración. Les ofrecerían programas que mejoren su capacidad para responder a la demanda del mercado laboral y asesoramiento especializado para la búsqueda de empleo.

Los *sistemas de seguridad social* se ocuparían, con carácter prioritario, de garantizar la condicionalidad de las prestaciones y de vigilar eficazmente los esfuerzos de búsqueda de empleo. Al principio del período de desempleo podría ser necesario aumentar el nivel de las prestaciones, que, por otra parte, es en general adecuado, a fin de mejorar la situación de los trabajadores en transición.

Aunque el diálogo social institucional esté bien implantado, es preciso reforzar urgentemente la confianza entre los *interlocutores sociales*, sobre todo a escala nacional. Siempre que sea posible, los niveles descentralizados deberían participar en las negociaciones.

En cuanto a la *actuación y la financiación* de las medidas, debería darse prioridad a las medidas y las inversiones empresariales y sectoriales con el fin de desarrollar en mayor medida la flexibilidad interna y la seguridad de las transiciones. Esto debería simultanearse con la reorientación de los procedimientos de despido hacia la intervención precoz y la transición. La mejora de las políticas activas del mercado laboral exigiría no tanto el aumento de la cuantía del gasto sino de su eficacia.

Tercer itinerario: abordar las diferencias entre la mano de obra en cuanto a capacidades y oportunidades

Este itinerario tipo es interesante para los países en los que el principal desafío es la existencia de diferencias marcadas entre la población en cuanto a capacidades y oportunidades. Promovería oportunidades que permitan a personas poco cualificadas acceder al empleo y desarrollar sus capacidades con el fin de lograr una posición sostenible en el mercado laboral.

En estos países las tasas de empleo tienden a ser elevadas, pero no representan por igual a todos los grupos. Es preciso fomentar la movilidad ascendente. Las disposiciones contractuales tienden a ser lo suficientemente flexibles, pero en algunos casos deben ofrecer más protección a los grupos más débiles del mercado laboral. Las diferencias en cuanto a capacidades y oportunidades pueden dar lugar a la segmentación de ciertos sectores y lugares de trabajo, así como de los resultados del mercado laboral. Existe el riesgo de que determinados grupos específicos (las mujeres, las madres solteras, los emigrantes, las personas con discapacidad, los jóvenes y los trabajadores de más edad) queden excluidos del mercado laboral. A consecuencia de ello, puede elevarse la proporción de población que recibe prestaciones con carácter permanente y pueden incrementarse las tasas de pobreza. Las políticas activas del mercado laboral ofrecen poderosos incentivos para aceptar el empleo, pero puede ser necesario redoblar los esfuerzos para garantizar el progreso en términos de calidad del puesto de trabajo y niveles de capacidades.

El hecho de mejorar las oportunidades de movilidad social de las personas poco cualificadas, preparándolas para progresar con el ejercicio de distintas profesiones que ofrezcan a su vez nuevas oportunidades, redundaría en beneficio de los ciudadanos y la sociedad.

Las *disposiciones contractuales* permitirían a los trabajadores poco cualificados acceder al empleo en condiciones favorables para los potenciales empleadores, pero también les facilitaría la progresión hacia modalidades contractuales más estables cuando sus capacidades mejoren y la relación laboral adquiere un carácter más permanente.

Las políticas de *aprendizaje permanente* abordarían las diferencias de oportunidades entre la mano de obra, empezando por el sistema general de educación. Se haría todo lo posible por evitar el abandono escolar y se mejorarían los niveles generales de cualificaciones de los jóvenes que dejan el sistema escolar. Se abordarían los problemas de analfabetismo e incompetencia en el cálculo entre la población adulta. La formación de la mano de obra se orientaría, en particular, a las personas poco cualificadas, y se promoverían las combinaciones de trabajo y formación, y movilidad entre distintos sistemas de formación. Se reconocería y validaría el aprendizaje informal y se organizarían modalidades de formación a todos los niveles en idiomas e informática, a las que se pudiese acceder fácilmente tanto dentro como fuera del lugar de trabajo. En función de su diversidad y sus dimensiones, las empresas desarrollarían estrategias globales en materia de competencias que permitiesen al personal adquirir y ejercitar nuevas capacidades. Las autoridades públicas podrían aumentar los incentivos para estimular a las empresas a invertir en la mano de obra, mediante incentivos fiscales u otros instrumentos. Pero también aumentarían los incentivos destinados a los trabajadores, por ejemplo, mediante el establecimiento de un sistema de cuentas individuales de formación. Estas cuentas permitirían a los trabajadores invertir una cantidad determinada de tiempo (de trabajo) y de dinero en su desarrollo personal, en cooperación con sus empleadores.

Las *políticas activas del mercado laboral* establecerían una clara diferenciación entre los solicitantes de empleo que están suficientemente cualificados y aquellos que precisan reforzar sus capacidades. Por lo que respecta al primer grupo, se haría hincapié en el apoyo individualizado en la búsqueda de empleo. Por lo que respecta al segundo, sin embargo, estas políticas se centrarían en ofrecerles una formación adecuada encaminada a apoyar su movilidad ascendente y sostenible, más que su rápida reinserción laboral.

Los *sistemas de seguridad social* ofrecerían incentivos a los receptores de prestaciones poco cualificados y vigilaría la condicionalidad de dichas prestaciones con el fin de garantizar que trabajar resulte rentable, ofreciendo, en su caso, prestaciones suplementarias o reduciendo gradualmente las ofrecidas. Así contribuirían a evitar los problemas relacionados con los trabajadores pobres, así como los costes laborales no salariales de los trabajadores poco cualificados.

En el caso de que el papel de los *interlocutores sociales* no esté suficientemente desarrollado, podría imprimirse un nuevo impulso al diálogo social introduciendo nuevos temas de debate, como la I+D, la innovación y la educación y las capacidades.

Por lo que respecta a *la secuencia y la financiación* de las medidas, se fijaría la prioridad de introducir mejoras en el sistema general de educación, pero los resultados estarían lejos de ser inmediatos. La mejora de la formación en el lugar de trabajo requeriría inversiones privadas apoyadas por incentivos públicos. Para promover la contratación de trabajadores poco

cualificados, sería preciso aumentar la eficacia de las políticas activas del mercado laboral y de las políticas de seguridad social.

Cuarto itinerario: mejorar las oportunidades de los beneficiarios de prestaciones y de los trabajadores no declarados

Este itinerario tipo es interesante para los países que en su pasado reciente han sufrido una importante reestructuración económica que se ha saldado con un elevado número de beneficiarios de prestaciones sociales a largo plazo cuyas perspectivas de reinserción en el mercado laboral son escasas. Su finalidad sería mejorar las oportunidades de los beneficiarios de prestaciones e impulsar el cambio del empleo informal al formal mediante el desarrollo de políticas activas del mercado laboral y sistemas de aprendizaje permanente eficaces y el establecimiento de un nivel adecuado de prestaciones de desempleo.

En estos países, las empresas tradicionales, normalmente industriales, se vieron obligadas a efectuar despidos masivos. Los trabajadores en paro reciben prestaciones que a menudo se conciben como «prestaciones para la salida del mercado de trabajo» y no como «prestaciones para la transición hacia un nuevo empleo». Las inversiones en políticas activas del mercado laboral son limitadas y las posibilidades de encontrar un nuevo empleo son escasas. Las administraciones que se ocupan de suministrar las prestaciones y los servicios públicos de empleo precisan de un refuerzo institucional que les permita establecer políticas activas del mercado laboral que sean eficaces. Se está desarrollando una nueva actividad económica, centrada fundamentalmente en el sector de los servicios. Para los beneficiarios de las prestaciones es difícil aprovechar las oportunidades de empleo asociadas a estas nuevas perspectivas económicas. El nivel de protección de los nuevos puestos de trabajo suele ser bajo, mientras que es posible que determinadas medidas aplicables a los antiguos empleos sean demasiado restrictivas. Siguen existiendo marcadas diferencias entre la situación de hombres y mujeres. Son muchas las personas que recurren a la economía no declarada. El escaso desarrollo de los sistemas de formación profesional dificulta que los trabajadores poco cualificados y los jóvenes sin experiencia laboral puedan adaptarse a los requisitos del mercado de trabajo.

La creación de nuevas oportunidades para los desempleados y la conversión de la actividad económica informal en economía formal redundarían en beneficio de los ciudadanos y la sociedad.

Por lo que respecta a las *disposiciones contractuales*, estas garantizarían niveles de protección adecuados a los trabajadores empleados en sectores emergentes de la economía, muchos de los cuales trabajan con contratos de duración determinada o de interinidad. Para facilitar la regularización del trabajo no declarado se podrían mejorar los derechos de los trabajadores que lo ejercen y su acceso a la formación profesional. Un empleo más regularizado daría lugar al aumento de los ingresos tributarios y de las contribuciones sociales. La transición al empleo formal exigiría asimismo la reforma de la fiscalidad del trabajo y de los requisitos en materia de registro de las empresas, además de la consolidación de las inspecciones de trabajo y las instituciones financieras que luchan contra el trabajo no declarado. Los trabajadores con contratos por tiempo indefinido se beneficiarían del aumento de las inversiones en su formación y de una intervención precoz cuando exista el riesgo de despido. Si se diesen estas condiciones, las normas aplicables a los despidos por razones económicas no tendrían por qué ser tan estrictas.

Los sistemas de *aprendizaje permanente*, educación y formación profesional se desarrollarían en estrecha cooperación con las empresas y se orientarían a las necesidades del mercado laboral. Se estimularía la inversión en aprendizaje permanente por parte de las empresas. Una de las cuestiones clave en la negociación colectiva podría ser la obligación de los empleadores de invertir en sus empleados. El desarrollo de los sistemas de aprendizaje permanente y formación profesional exigiría el establecimiento de un estrecho partenariado entre las empresas privadas y las autoridades públicas. Para que estos sistemas puedan ser rentables es preciso vincular mejor la asignación de recursos a los resultados de la educación.

La capacidad administrativa de los servicios públicos de empleo sería una prioridad. Esto exige mejoras en términos de efectivos, capacidades, proceso de toma de decisiones y organización del trabajo. La cooperación entre las administraciones que proporcionan las prestaciones y los servicios públicos de empleo se reforzaría, a fin de lograr unas *políticas activas del mercado laboral* eficaces. Estas políticas se centrarían en los desempleados de larga duración y los trabajadores con discapacidad, así como en los trabajadores sobre los que penda la amenaza de despido. Ofrecerían asistencia personalizada a los solicitantes de empleo, incluidos programas que respondan mejor a las necesidades del mercado laboral, a fin de recolocarlos en las mejores condiciones posibles. Los partenariados público-privados de todas las partes interesadas (las autoridades públicas a todos los niveles, los proveedores de educación y formación, los interlocutores sociales, las empresas, las ONG y las agencias privadas de empleo) podrían contribuir a aumentar la eficacia de las políticas activas del mercado laboral.

En cuanto al *sistema de seguridad social*, se fijarían prestaciones de desempleo adecuadas, que permitan a los trabajadores buscar empleo sin tener que recurrir al empleo informal. Al mismo tiempo sería preciso mejorar los incentivos al trabajo y la condicionalidad de las prestaciones, tanto por lo que respecta a los trabajadores como a los empleadores. Esto estimularía, por un lado, la búsqueda de empleo por parte de los beneficiarios de prestaciones que puedan trabajar y, por otro, la creación de empleo por parte de los empleadores. Se facilitarían las condiciones para la integración de las personas con discapacidad en los mercados laborales, así como la transferencia de los derechos adquiridos en materia de seguridad social.

La capacidad de los *interlocutores sociales* saldría reforzada al ampliar, por ejemplo, sus derechos para negociar elementos clave de las condiciones de trabajo, incluido el tiempo de trabajo. Los gobiernos promoverían la creación de organizaciones que abarquen a empleadores y empleados, así como su fusión en organizaciones de mayores dimensiones. El diálogo social tanto bipartito como tripartito podría consolidarse, además de desarrollarse a escala sectorial y regional.

Por lo que respecta a *la secuencia y la financiación* de las medidas, la introducción del trabajo informal en el sistema formal tendría carácter prioritario. De este modo, el refuerzo institucional de los servicios públicos de empleo y las mejoras en materia de seguridad social serían menos costosos. Las inversiones en aprendizaje permanente exigirían el esfuerzo conjunto de las autoridades públicas y las empresas. La reformulación de los procedimientos de despido podría hacerse coincidir con la mejora de las políticas activas del mercado laboral, el aprendizaje permanente y la seguridad social.

ANEXO II EJEMPLOS DE FLEXIBILIDAD

Los ejemplos siguientes ilustran la manera en que las políticas de flexibilidad pueden funcionar. Ponen de manifiesto los méritos de un enfoque integrado que se articula en torno a algunos de los cuatro componentes de la flexibilidad, de tal modo que la flexibilidad y la seguridad se refuerzan mutuamente.

El sistema austriaco de indemnizaciones por despido. Austria combina una flexibilidad del mercado laboral relativamente elevada con un nivel medio de prestaciones sociales, que se acompañan de políticas activas del mercado laboral eficaces y una fuerte presencia del partenariado social. La legislación laboral austriaca establece, de hecho, un nivel relativamente bajo de protección del empleo, aunque las estadísticas muestran un índice medio. Esta discrepancia obedece a aspectos de procedimiento, que contribuyen a una relativa facilidad de los procedimientos de despido. Los empleadores se ven relativamente poco inclinados a recurrir a contratos de duración determinada, cuya proporción se sitúa por debajo de la media (un 9 % en 2006 frente al 14,4 % de media en la UE). La tasa de desempleo es de las más bajas de Europa (4,8 %). El desempleo de larga duración se sitúa en un 1,3 %. Las tasas de empleo cumplen el objetivo de Lisboa (70,2 % en total y 63,5 % en el caso de las mujeres). La participación en el aprendizaje permanente superó el objetivo de la UE y ahora se sitúa en un 12,9 % (2005). La tasa de riesgo de pobreza es baja (12 %).

En este contexto, la entrada en vigor en 2003 del nuevo sistema de indemnizaciones por despido supuso una innovación sumamente importante. En el sistema antiguo, el pago de indemnizaciones por despido a los trabajadores en paro dependía en gran medida de la duración de la relación laboral. Esto significa que, al cambiar de empleador, los trabajadores perdían sus derechos acumulados. El nuevo sistema obliga al empleador a ingresar una suma mensual fija en una cuenta personalizada cuyo titular es el trabajador. Los trabajadores pueden retirar fondos de esta cuenta en caso de despido. El nuevo sistema elimina los efectos disuasorios para la movilidad y evita que los trabajadores pierdan sus derechos en caso de ser ellos mismos los que pongan fin a la relación laboral. Por otra parte, las Fundaciones para el Empleo (*Arbeitsstiftungen*) son un modelo que funciona especialmente bien para paliar las consecuencias de las reestructuraciones. Actúan como agencias de transición para facilitar la recolocación de los trabajadores cuando exista la amenaza de despido masivo aplicando los principios de la intervención temprana y la acción conjunta de todas las partes públicas y privadas afectadas.

El triángulo de oro danés. El mercado laboral danés combina con éxito flexibilidad y seguridad y se caracteriza por una legislación laboral flexible y una protección del puesto de trabajo relativamente baja, ingentes esfuerzos en materia de aprendizaje permanente y políticas activas del mercado laboral, y un generoso sistema de seguridad social. Esto se remonta al denominado acuerdo de septiembre de 1899, en el que se negoció el desarrollo de un sistema público de prestaciones ligadas al empleo a cambio del derecho a contratar y despedir. En los años sesenta, con el establecimiento del Servicio Público de Empleo, el Estado se hizo cargo de gran parte del riesgo de desempleo. A finales de los años ochenta y comienzo de los noventa, se incorporaron las políticas activas del mercado laboral, encaminadas a motivar a los desempleados a buscar y aceptar empleos, y a mejorar sus cualificaciones. El desarrollo de las capacidades se estimuló mediante un sistema de rotación de empleos que permitía que los trabajadores se formasen mientras que otras personas desempleadas los sustitúan con carácter temporal. La combinación de estos elementos

confirma el denominado «triángulo de oro» de unas disposiciones contractuales flexibles, unos regímenes de bienestar y seguridad social generosos, y extensas políticas activas del mercado laboral. Dinamarca se caracteriza por unas tasas de empleo muy elevadas (77,4 % en 2006), unas tasas muy bajas de desempleo total (3,9 %), desempleo juvenil (7,7 %) y desempleo de larga duración (0,8 %); una rotación del empleo elevada (una cuarta parte de las personas empleadas han pasado menos de un año con el mismo empleador), una alta participación en el aprendizaje permanente (27,4 %), una baja tasa de riesgo de pobreza (12 %) y un sentimiento general de seguridad muy acusado entre la población.

El trabajo temporal en los Países Bajos. Mediante el «Acuerdo de Wassenaar» (1982), en los Países Bajos se negoció el empleo a cambio de la moderación salarial y se sentaron las bases para el desarrollo de puestos de trabajo a tiempo parcial en el contexto de convenios colectivos. La mayor parte de los empleos a tiempo parcial se formalizan mediante contratos de duración indeterminada y no deben confundirse con el denominado «empleo precario». La gran mayoría de los trabajadores a tiempo parcial, principalmente mujeres, han elegido voluntariamente esta modalidad de trabajo. En los años noventa, la relativa inflexibilidad del mercado laboral era motivo de creciente preocupación, pero las autoridades públicas no podían alcanzar un consenso respecto a la modernización de la legislación laboral. Finalmente se invitó a los interlocutores (en la Fundación del Trabajo) a negociar un acuerdo global. Este acuerdo se centraba en la consolidación de la posición de los trabajadores empleados con contratos temporales, reduciéndose así la precariedad sin eliminar por ello el aspecto de la flexibilidad. Recogía tres aspectos fundamentales: 1) limitaba a tres el número de veces que podían utilizarse de manera consecutiva los contratos de duración determinada (el siguiente contrato debía ser por tiempo indefinido); 2) eliminaba los obstáculos a la creación de agencias de trabajo temporal; 3) reconocía los contratos de duración determinada y los de las agencias de trabajo temporal en el código laboral e introducía una protección y una remuneración mínimas. Los trabajadores temporales quedarían cubiertos por un convenio colectivo que ofrecía garantías salariales, formación y una pensión suplementaria. El acuerdo se incorporó a la legislación mediante la Ley de Flexibilidad y Seguridad, que entró en vigor el 1 de enero de 1999. En la década de los años noventa, los Países Bajos registraron una marcada reducción del desempleo y una fuerte creación de empleo. Las tasas de empleo son altas, tanto en general (74,3 % en 2006) como entre las mujeres (67,7 %). El empleo en equivalentes a tiempo completo es inferior, debido a la elevada tasa de empleo a tiempo parcial. El desempleo total es bajo (3,9 %), al igual que el desempleo juvenil (6,6 %) y el desempleo de larga duración (1,7 %). La participación en el aprendizaje permanente es relativamente elevada (15,9 %). La tasa de riesgo de pobreza es relativamente baja (11 %).

La reducción de los contratos de duración determinada en España. En España persiste la elevada proporción de los contratos de duración determinada, que representan aproximadamente un 34 % del empleo total. El acuerdo global entre los interlocutores sociales, firmado en mayo de 2006 y válido hasta el fin de 2007, que cuenta con el apoyo del Gobierno, pretende reducir el uso excesivo de los contratos de duración determinada y aligerar las obligaciones de los empleadores. Todo trabajador que haya firmado dos o más contratos de duración determinada con la misma empresa y que haya ocupado el mismo puesto durante más de veinticuatro meses en un periodo de treinta meses adquiere automáticamente un contrato por tiempo indefinido; en este contrato, la indemnización obligatoria por despido se reduce de cuarenta y cinco a treinta y tres días de salario por año trabajado.

El acuerdo irlandés de los interlocutores sociales «Hacia 2016». En los últimos años, la economía y el mercado de trabajo irlandeses han experimentado un rápido cambio. Irlanda,

ES

23

ES

ES

24

ES

cuya economía se caracterizaba por unos bajos ingresos, un lento crecimiento y unas elevadas tasas de desempleo, se ha transformado en un país de elevado crecimiento, altos ingresos y bajo desempleo. Irlanda cuenta con un mercado laboral flexible y está reforzando su inversión en políticas activas del mercado laboral (0,75 % del PIB, frente al 0,5 % de media de la UE). El bajo nivel educativo de los trabajadores de más edad (un 41,7 % de las personas con edades comprendidas entre 45 y 54 años sólo ha completado el primer ciclo de educación secundaria) refleja la falta de inversión en educación en el pasado, pero este aspecto está mejorando considerablemente en el caso de las generaciones más jóvenes. La participación en el aprendizaje permanente no ha alcanzado todavía los mejores resultados de la UE y refleja las dificultades existentes para ofrecer oportunidades de formación a los trabajadores poco cualificados y a los de más edad. El acuerdo de 2006, denominado «Hacia 2016», está asumiendo estos retos con un enfoque global. Identifica la necesidad de aumentar la participación, la productividad y el nivel de activación, y de prestar mayor atención a los desempleados de larga duración, los jóvenes desempleados y aquellos que se encuentran más alejados del mercado laboral. Hace hincapié, asimismo, en que la mejora de las capacidades debe centrarse en el aprendizaje en el lugar de trabajo (incluido el de las capacidades básicas) y en los trabajadores poco cualificados y vulnerables, así como los emigrantes. Esboza planes encaminados a ampliar el aprendizaje permanente en el lugar de trabajo y a incrementar la dotación económica asignada al Fondo de Educación Básica en el Lugar de Trabajo, cuyo objeto es abordar los problemas de analfabetismo e incompetencia en el cálculo.

ANEXO III
INDICADORES DE REFERENCIA PERTINENTES PARA LA FLEXIGRIDAD

Los indicadores que se enumeran a continuación, la mayoría de los cuales se ha tomado de la lista consensuada de indicadores para el seguimiento de las Directrices Europeas de Empleo, pueden considerarse pertinentes para cada uno de los cuatro componentes, así como para los resultados generales del mercado laboral.

A. Disposiciones contractuales flexibles

- Severidad de la protección del empleo: en general, para los empleados permanentes y no permanentes (OCDE).
- Diversidad de modalidades contractuales y laborales, y razones que la justifican (Eurostat).

B. Estrategias globales de aprendizaje permanente

- Porcentaje de la población adulta, con edades comprendidas entre 25 y 64 años, que participa en la educación y la formación (Eurostat).
- Nivel educativo de los grupos con edades comprendidas entre 45 y 54 años y 25 y 34 años (porcentaje de la población que ha completado al menos el ciclo superior de educación secundaria) (Eurostat).

C. Políticas activas del mercado laboral eficaces

- Gasto en políticas activas y pasivas del mercado laboral como porcentaje del PIB (Eurostat).
- Gasto en políticas activas y pasivas del mercado laboral por persona desempleada (Eurostat).
- Número de participantes en las políticas activas del mercado laboral por tipo de medida (OCDE).
- Porcentaje de jóvenes o adultos desempleados que no han recibido una oferta de empleo o una medida de activación en los últimos seis o doce meses respectivamente (Eurostat).

D. Sistemas de seguridad social modernos

- Tasas de sustitución neta tanto en el primer año como cinco años después (OCDE).
- Trampa del desempleo como medida de los niveles de las prestaciones (OCDE-Eurostat).

E. Resultados del mercado laboral

- Tasa de empleo: total, para las mujeres y para los trabajadores de más edad (Eurostat).

- Tasa de desempleo juvenil (15-24 años) (Eurostat).
- Tasa de desempleo de larga duración (Eurostat).
- Crecimiento de la productividad laboral (Eurostat).
- Calidad del trabajo (en fase de elaboración).
- Tasas de riesgo de pobreza (Eurostat).



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 22.11.2006
COM(2006) 708 final

LIBRO VERDE

Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI

ÍNDICE

1.	Introducción – finalidad del presente Libro Verde	3
2.	Derecho laboral en la Unión Europea – situación actual	5
	a. Evolución en los Estados miembros	5
	b. Acción a escala de la UE	6
3.	Principal reto político – Un mercado de trabajo flexible e inclusivo	8
4.	Modernización del derecho laboral – preguntas para el debate	10
	a. Transiciones profesionales	10
	b. Inseguridad jurídica	12
	c. Relaciones de trabajo triangulares	14
	d. Ordenación del tiempo de trabajo	15
	e. Movilidad de los trabajadores	16
	f. Aspectos del control de la aplicación de la legislación y trabajo no declarado	16

1. INTRODUCCIÓN – FINALIDAD DEL PRESENTE LIBRO VERDE

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

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

En 2003, en su informe al Consejo Europeo, el Grupo Europeo de Empleo, presidido por Wim Kok, observó que podría surgir un mercado de trabajo de dos velocidades entre los trabajadores «integrados» (*insiders*), con un empleo permanente y los «excluidos» (*outsiders*), especialmente los desempleados, las personas desligadas del mercado de trabajo y las que cuentan con situaciones laborales precarias e informales. Estos 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 improcedente⁴.

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

² *Ibid.*

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

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

⁵ *Ibid.*, capítulo 2, p. 30.

Las Directrices integradas para el crecimiento y el empleo⁶ destacan la necesidad de adaptar la legislación laboral para promover la flexibilidad y la seguridad del empleo y reducir la segmentación del mercado de trabajo. El diálogo social también desempeña un papel fundamental en la búsqueda de soluciones colectivas o a nivel de empresas, para permitir a los trabajadores «integrados» y a los «excluidos» 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 «flexibilidad» 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 «flexibilidad» que propicie un mercado de trabajo más equitativo, más reactivo y más inclusivo, y conduzca a una Europa más competitiva⁷. Busca lo siguiente:

- Identificar los principales retos pendientes de respuestas satisfactorias y que muestren 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.

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

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

Se abrirá una consulta pública sobre las cuestiones planteadas por el presente Libro Verde durante un período de cuatro meses³. 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 flexibilidad. En especial, se presentará una Comunicación de la Comisión sobre la flexibilidad en junio de 2007; este texto buscará definir los argumentos en favor de la «flexibilidad», 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.

³ 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/yourvoice/consultations/index_en.htm.

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

La evolución del diálogo social a nivel nacional, sectorial y empresarial, tendiente a introducir nuevas formas de flexibilidad interna, también muestra que las normas aplicables al lugar de trabajo pueden adaptarse a las variaciones de las realidades económicas. La aplicación de los convenios colectivos a nuevas problemáticas (por ejemplo, reconversiones, competitividad o acceso a la formación) y a nuevas categorías de trabajadores (como los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal) muestra la evolución de la relación entre la legislación y estos convenios, que ya no quedan relegados a la función auxiliar de complemento de las disposiciones legales sobre las condiciones de empleo. En la actualidad, son instrumentos importantes que sirven para ajustar los principios legales a situaciones económicas específicas y a las circunstancias particulares de determinados sectores.

b. Acción a escala de la UE

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

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

⁹ Perspectivas de Empleo de la OCDE para 2004, capítulo 2, Normativa sobre protección del empleo y resultados del mercado de trabajo.
¹⁰ Informe conjunto sobre el empleo 2005-2006.
¹¹ Comisión Europea, Programa de acción para la aplicación de la Carta, noviembre de 1989.
¹² Directiva 97/81/CE relativa al Acuerdo marco sobre el trabajo a tiempo parcial concluido por la UNICE, el CEEP y la CES.
¹³ Directiva 99/70/CE relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada.

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

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

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

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

¹⁴ A petición de los interlocutores sociales, la Comisión encargó un estudio a Adalberto Perulli: «Economically dependent / quasi-subordinate (para-subordinate) employment: legal, social and economic aspects» (2002).
¹⁵ COM(2002) 149 de 20 de marzo de 2002, que se presentó tras un intento frustrado de los interlocutores sociales por alcanzar un acuerdo, y modificada posteriormente por COM(2002) 701, de 28 de noviembre de 2002.
¹⁶ The Evolution of Labour Law (1992-2003), vols. I y II. Se elaboró un informe general con un panorama global de la evolución del Derecho laboral en la EU-15.
¹⁷ Véase también las conclusiones finales de la conferencia de la Presidencia neerlandesa, Leiden, 2004: http://internationallabourken.socw.nl/index.cfm?useaction=dup_document&link_id=449226758600

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

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

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

¹⁸ Observatorio europeo de las PYME n.º 7, Recruitment of employees: Administrative burdens on SMEs in Europe, 2002, p. 11.
¹⁹ Directrices para el empleo (2005-08): indicador del número total de trabajadores por cuenta ajena con contratos a tiempo parcial o de duración determinada y del número total de trabajadores por cuenta propia en porcentaje del número de personas con empleo, en base a la Encuesta de población activa de la Unión Europea, 2005, ESTAT.
²⁰ El empleo en Europa, 2006, anexo estadístico. Los contratos de trabajo a tiempo parcial pueden ser de duración indeterminada y determinada. Los últimos datos sobre la percepción de los trabajadores de sus condiciones de trabajo que figuran en el cuarto sondeo sobre las condiciones de trabajo de la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo muestran que el 68 % de los trabajadores a tiempo parcial están satisfechos con su tiempo de trabajo, frente al 23 % que desearía trabajar más horas y el 9 % que desearía trabajar menos horas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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 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 regulatorio 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 reclamación 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 «experiéncios». 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 1999,²⁶ la Ley austríaca sobre las indemnizaciones por despido (*Abfertigungsgesetz*) de 2002,²⁷ 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.²⁸ La reforma austríaca 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 un 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 periodos 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?

²⁶ Véanse los comentarios sobre estos ejemplos citados en el Informe del Grupo Europeo de Empleo, pp. 33 y 35; y también las Perspectivas de Empleo de la OCDE para 2004, capítulo 2.
²⁷ Véase el informe en línea del Observatorio europeo de relaciones industriales de agosto de 2006, <http://www.etro.eurofound.eu.int/2006/05/artic/es/es06065019.html>.

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 ajena y trabajador por cuenta propia ya no refleja fielmente la realidad económica y social del trabajo. Pueden surgir dificultades 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 disminuir su verdadera situación jurídica y evitar determinados costes como los impuestos y las cotizaciones de seguridad social. Esta práctica legal 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 obligatoria²⁹ hasta un mayor control de la aplicación de la legislación, y también incluyen campañas específicamente dirigidas e iniciativas especiales de información y sensibilización.³⁰ 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.³¹ La Comisión ha destacado que los Estados miembros³² 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.³³

²⁹ La Ley neerlandesa de flexibilidad y seguridad de 1999 introdujo una presunción legal obligatoria según la cual el contrato de trabajo o el contrato de subcontratación para otra persona a cambio de una remuneración mensual o durante al menos veinte horas al mes durante un periodo de tres meses, se presume que es un contrato de trabajo por cuenta ajena.
³⁰ 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.
³¹ Segundo 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. 329-331.
³² 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 socavar 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 artículo 46 del Tratado de la Unión Europea, pp. 46 y 47.
³³ Por consiguiente, la Comisión se felicita por la adopción en junio de 2006 de una recomendación sobre la relación laboral con motivo de la 99ª 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 vincula una protección efectiva de los trabajadores con una relación laboral. Este instrumento no vincula una protección efectiva de los trabajadores con una relación laboral. Este instrumento no vincula una protección efectiva de los trabajadores con una relación laboral. Este instrumento no vincula una protección efectiva de los trabajadores con una relación laboral.

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

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

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

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

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

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

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

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

Preguntas

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

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

c. Relaciones de trabajo triangulares

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

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

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

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

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

³⁹ *Ibid.*

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