

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo estacional»

[COM(2010) 379 final — 2010/0210 (COD)]

(2011/C 218/18)

Ponente: **Christa SCHWENG**

El 29 de septiembre de 2010, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo estacional»

COM(2010) 379 final — 2010/0210 (COD).

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 24 de marzo de 2011.

En su 471^o pleno de los días 4 y 5 de mayo de 2011 (sesión del 4 de mayo de 2011), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 165 votos a favor, 3 en contra y 9 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité valora positivamente la propuesta de directiva como parte de los esfuerzos europeos por desarrollar un enfoque de carácter global sobre la migración legal. La directiva propuesta puede servir para cubrir la mayor necesidad de mano de obra en determinadas épocas del año, demanda que no puede satisfacerse con el potencial de mano de obra nacional. Esta propuesta representa al mismo tiempo una contribución significativa a la lucha contra la inmigración irregular.

1.2 El Comité se congratula en particular del procedimiento de admisión abreviado y simplificado, pues, por su propia naturaleza, el trabajo estacional requiere la realización de actividades en un plazo muy determinado y es precisamente en esas épocas cuando las empresas han de hacer frente a la escasez de mano de obra.

1.3 El Comité apoya también la disposición que deja en manos de los Estados miembros la decisión de proceder a verificaciones de la situación del mercado laboral. A este respecto, el Comité recomienda que los interlocutores sociales participen en todas las medidas relativas a la admisión de trabajadores temporeros de terceros países.

1.4 El Comité pide al Consejo, a la Comisión y al Parlamento Europeo que reflexionen sobre la disposición relativa a la estancia máxima, ya que un período de seis meses en el año civil no responde a las necesidades de las empresas, por ejemplo en los países que tienen dos temporadas. Debería darse a los Estados miembros la posibilidad de fijar la duración máxima de la estancia. Por esta razón, el Comité propone que, no obstante, en casos debidamente justificados puedan establecerse excepciones nacionales a la duración máxima de la estancia, en estrecha concertación con los interlocutores sociales. A tal fin deberá garantizarse que no se eluden ni el carácter temporal del contrato de trabajo ni las posibilidades de control correspondientes.

1.5 El Comité pide que en la directiva se incluyan normas claras sobre los sectores económicos en que pueden tener lugar actividades estacionales. Deberán poderse establecer excepciones a nivel nacional, en estrecha concertación con los interlocutores sociales.

1.6 El Comité observa que los trabajadores temporeros obtienen un acceso limitado en el tiempo al mercado de trabajo del Estado miembro de que se trate. Por ello, conforme al principio de la «lex loci laboris» deben ser equiparados en materia de Derecho laboral a los trabajadores del Estado miembro de acogida, independientemente de que estos derechos estén sancionados en leyes, convenios colectivos universalmente aplicables o convenios colectivos regionales. No obstante, la igualdad de condiciones en lo que se refiere a la seguridad social debería hacerse depender de la existencia de acuerdos bilaterales.

2. Introducción y contenido de la propuesta de directiva

2.1 En el marco de su Comunicación «Plan de política en materia de migración legal»⁽¹⁾, la Comisión Europea preveía la adopción de cinco propuestas legislativas sobre la inmigración laboral entre 2007 y 2009, incluida una propuesta de directiva sobre las condiciones de entrada y residencia de trabajadores temporeros. El Programa de Estocolmo, adoptado por el Consejo los días 10 y 11 de diciembre de 2009, reiteró los compromisos de la Comisión y del Consejo de implementar el plan de política en materia de migración legal.

2.2 La Comisión presentó su propuesta⁽²⁾ el 13 de julio de 2010 y la justificó por la demanda de trabajadores temporeros existente en los Estados miembros para tareas para las que los nacionales de la UE están cada vez menos disponibles. Pese a la creciente demanda de mano de obra cualificada en la UE, los sectores tradicionales continuarán registrando una necesidad estructural importante de mano de obra no cualificada. A juicio de la Comisión, existen además muestras significativas de que ciertos trabajadores temporeros de terceros países se enfrentan a la explotación y a condiciones laborales inferiores a las previstas en las normas que pueden amenazar su salud y seguridad.

2.3 Durante las consultas preparatorias de la propuesta de directiva quedó claro que son necesarias normas comunes de la UE que regulen las condiciones de admisión de determinadas categorías clave de inmigrantes económicos, muy especialmente trabajadores altamente cualificados en el marco de los traslados

⁽¹⁾ COM(2005) 669 final.

⁽²⁾ COM(2010) 379 final

dentro de una misma empresa y trabajadores temporeros. Estas condiciones de admisión deberán ser lo más sencillas, flexibles y no burocráticas posible.

2.4 La propuesta de la Comisión prevé un procedimiento abreviado para la admisión de trabajadores temporeros de terceros países, sobre la base de una definición común y de criterios comunes. Los trabajadores temporeros obtendrán, bajo determinadas condiciones, un permiso combinado de residencia y de trabajo que les permitirá una estancia de seis meses cada año civil. Los Estados miembros pueden elegir entre la expedición de permisos pluriestacionales para trabajadores temporeros que cubran un máximo de tres temporadas y la aplicación de un procedimiento simplificado que facilite una nueva entrada de un trabajador temporero en temporadas posteriores. Las condiciones laborales aplicables a los trabajadores temporeros se definen claramente y se establece que, por lo que se refiere a determinados derechos, deberá otorgarse a la mano de obra estacional el mismo trato que a los trabajadores nacionales.

3. Observaciones generales

3.1 Tal como se señala en la evaluación de impacto de la Comisión, el volumen del trabajo estacional realizado por nacionales de terceros países dentro de la Unión Europea varía considerablemente, ya que va desde los 919 trabajadores temporeros autorizados en Hungría a los 24 838 trabajadores temporeros con permiso en España, pasando por 3 860 en Francia y 7 552 en Suecia (datos de 2008). En numerosos Estados miembros los trabajadores temporeros ocupan empleos que requieren poca cualificación, como, por ejemplo, en la agricultura (60 % de los trabajadores temporeros en Italia y 20 % de la mano de obra estacional en Grecia) y el turismo (en 2003, en España, el 13 % de todos los permisos de trabajo expedidos estaban destinados al sector hotelero y al de la restauración). Algunas regiones de Austria tienen que recurrir a trabajadores temporeros, por lo que la cuota para la temporada de invierno 2008/2009 se fijó en 8 000 permisos.

3.2 El Comité ya ha tratado en numerosos dictámenes la cuestión de las condiciones de admisión uniformes para los nacionales de terceros países. En el curso de la consulta sobre el Libro Verde «El planteamiento de la UE sobre la gestión de la inmigración económica»⁽³⁾, el Comité abogó por el establecimiento de normas específicas para los trabajadores temporeros y pidió además la existencia de un contrato de trabajo.

3.3 La Comisión ha elegido como fundamento jurídico el artículo 79, apartado 2, letras a) y b), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. A juicio del Comité, habría podido considerar asimismo la posibilidad de fundamentar la propuesta de Directiva adicionalmente en el artículo 153, ya que en ella también se regulan condiciones de trabajo y de empleo. De este modo, se hubiera consultado también a los interlocutores sociales. No obstante, el Comité es consciente de que el TJUE ha reiterado en su jurisprudencia que si una propuesta de Directiva persigue un doble objetivo, y si uno de ellos puede calificarse de principal o preponderante, dicho acto debe basarse en un solo fundamento jurídico, a saber, aquel que exige el objetivo o componente principal o preponderante.

3.4 La introducción de un procedimiento comunitario para los permisos de residencia y de trabajo destinados a nacionales de terceros países para fines de empleo estacional contribuye de manera significativa a ajustar la oferta de mano de obra a la demanda, especialmente elevada en determinadas épocas del

año. Tanto ahora como en el futuro las empresas tendrán necesidad de mano de obra con cualificaciones más altas y también poco cualificada. Pese al aumento del desempleo derivado de la crisis, en algunos países, sectores y profesiones se encuentran pocos trabajadores de la UE para cubrir las necesidades de trabajo estacional.

3.5 El Comité recuerda que los trabajadores europeos, independientemente de que trabajen como trabajadores móviles o mano de obra estacional en otro país distinto de su país de origen, están sujetos tanto al Derecho europeo como a la legislación nacional correspondiente. La Directiva relativa a los nacionales de terceros países para fines de empleo estacional no puede conducir a la creación de una categoría especial de trabajadores. El Derecho laboral del Estado miembro en el que se realice el trabajo deberá aplicarse plenamente.

3.6 El Comité comparte la opinión de que un procedimiento comunitario puede además contribuir a facilitar empleo legal a los trabajadores temporeros y evitar los casos de explotación que se dan en algunas regiones. En este contexto, debe tenerse en cuenta también la denominada Directiva sobre sanciones (Directiva 2009/52)⁽⁴⁾, que obliga a los empresarios a cerciorarse de que el trabajador se halla en situación de residencia legal y establece sanciones para las conductas inapropiadas. La eventualidad de que los trabajadores temporeros se queden residiendo en situación irregular en la UE una vez finalizado su contrato de trabajo se impide mediante la Directiva 2008/115, que prevé que la finalización de la situación irregular de nacionales de terceros países se lleve a cabo mediante un procedimiento justo y transparente, en el que deberá preferirse el retorno voluntario al forzoso.

3.7 La propuesta de directiva presentada ha sido examinada en profundidad en fecha reciente por siete parlamentos nacionales en lo que se refiere a su respeto de la subsidiariedad y la proporcionalidad⁽⁵⁾ y durante el examen se elevaron voces para expresar críticas, tanto sobre la duración del permiso de residencia como sobre la cuestión del alojamiento.

3.8 A fin de tener en cuenta la preocupación de los parlamentos nacionales en lo que se refiere al respeto del principio de subsidiariedad, el Comité propone que la duración del permiso de residencia se regule al nivel nacional en función de las particularidades del Estado miembro de que se trate. De este modo, los Estados miembros que tienen mayor necesidad de trabajadores temporeros, tanto en la temporada de verano como en la de invierno, podrían mantener también sus normativas actuales.

4. Observaciones particulares

4.1 El Comité señala que las definiciones elegidas para «trabajador temporero» y «actividad sujeta al ritmo estacional» dejan un amplio margen de maniobra y, de este modo, queda a la discreción de los Estados miembros determinar qué sectores pueden calificarse como sujetos al ritmo estacional. Ello se halla de cierta manera en contradicción con el Considerando 10, en el que se afirma claramente que las actividades sujetas al ritmo estacional se dan generalmente en sectores tales como la agricultura durante el período de plantación o cosecha, o el turismo durante el período de vacaciones. Por consiguiente, la directiva debería incluir normas claras para determinar los sectores en que pueden tener lugar actividades estacionales. Deberán poderse establecer excepciones a nivel nacional, en estrecha concertación con los interlocutores sociales.

⁽⁴⁾ Directiva 2009/52, DO L 168/2009, de 30.6.2009, p. 24.

⁽⁵⁾ http://www.ipex.eu/ipex/cms/home/Documents/dossier_COD20100210

⁽³⁾ DO C 286 de 17.11.2005, p. 20.

4.2 El requisito de que en la actividad sujeta al ritmo estacional las necesidades de mano de obra sean mucho mayores que las requeridas para las operaciones que se realizan habitualmente obliga a una labor de interpretación y provoca, por ende, inseguridad jurídica. El Comité considera que la expresión debería modificarse y decir que las «necesidades de mano de obra sean significativamente mayores» o «se intensifiquen». La decisión sobre si se da una necesidad de mano de obra (significativamente) mayor debería adoptarse de común acuerdo entre las autoridades y los interlocutores sociales nacionales.

4.3 El Comité celebra expresamente que la existencia de un contrato de trabajo válido de duración definida o una oferta firme de trabajo en la que se especifiquen la remuneración y las horas de trabajo constituya una condición previa para la obtención de un documento combinado que incluya el permiso de residencia y el permiso de trabajo para el trabajador temporero. De este modo, las autoridades que expidan el permiso de residencia podrán verificar las bases contractuales para dar empleo a los nacionales de terceros países. Así se garantizará al mismo tiempo que se cumplen las condiciones de empleo nacionales de cada país.

4.4 Entre los motivos de denegación de una solicitud de autorización también está incluido que «el empresario haya sido objeto de sanción, con arreglo a la legislación nacional, a causa de trabajo no declarado o empleo ilegal». Aunque la opinión del Comité sobre el trabajo no declarado es muy negativa, señala que este motivo de denegación podría interpretarse erróneamente en el sentido de que cualquier falta leve dará lugar a una denegación permanente de las solicitudes. En aras de la seguridad jurídica, debería aclararse —de conformidad con la Directiva sobre sanciones— que este motivo de denegación solo podrá hacerse valer durante un determinado período de tiempo, que habrá de ser proporcional a la gravedad de la falta, después de haber sido objeto de una sanción.

4.5 El Comité valora positivamente que los Estados miembros que lo deseen puedan proceder a verificaciones de la situación del mercado laboral. El Comité también considera acertada la posibilidad de poder denegar una solicitud por razón del volumen de admisión de nacionales de terceros países. No obstante, tanto las verificaciones de la situación del mercado laboral como la fijación de volúmenes de admisión deberían llevarse a cabo con la participación de los interlocutores sociales nacionales correspondientes y también las oficinas de empleo. La fijación de volúmenes de admisión debería hacerse de manera que no se prolongue excesivamente el procedimiento para la concesión de los permisos individuales.

4.6 La duración de la estancia establecida en el artículo 11, de seis meses, como máximo, en un año civil determinado, es a juicio del Comité demasiado inflexible y podría hallarse en contradicción con el principio de subsidiariedad: a fin de permitir a las empresas de los Estados miembros con dos temporadas de actividad la contratación de trabajadores de terceros países durante los dos períodos, debería darse a los Estados miembros la posibilidad de prever la duración máxima del período de validez del permiso de residencia y de trabajo para los trabajadores temporeros dentro de un lapso de tiempo determinado. Esto debería hacerse en estrecha concertación con los interlocutores sociales nacionales. A tal fin deberá garantizarse que no se eluden ni el carácter temporal del contrato de trabajo ni las posibilidades de control correspondientes.

4.7 Centrarse en el año civil no resulta práctico y no tiene en cuenta a las regiones turísticas que tienen una temporada de

invierno y otra de verano. En caso contrario, el empresario o el trabajador se verían obligados a solicitar un nuevo permiso durante la vigencia del primer contrato de empleo.

4.8 Igualmente, el Comité considera que el apartado 2 del artículo 11, en el que se señala que «en el período mencionado en el apartado 1 [...] los trabajadores temporeros podrán prorrogar su contrato o trabajar como trabajador temporero con otro empresario» está redactado con poca claridad y plantea nuevas preguntas: «el período mencionado en el apartado 1» ¿hace referencia al año civil o a los seis meses? Por ejemplo, ¿podrá un trabajador temporero prolongar su permiso de residencia hasta once meses en un año civil?

4.9 El Comité propone que la posibilidad de que pueda cambiarse de empresario se establezca únicamente bajo determinadas condiciones y a la luz del Derecho nacional respectivo: por regla general los trabajadores temporeros son contratados para cubrir la demanda de mano de obra de un empresario determinado. Esta necesidad coincide también con la duración de su permiso de trabajo. En todo caso, el cambio de empresario debería notificarse a las autoridades para permitirles llevar a cabo sus controles.

4.10 El Comité valora positivamente en principio la facilitación de la readmisión, ya que esta disposición permite que un empresario pueda volver a recurrir a los trabajadores temporeros con los que haya tenido una buena experiencia. Con arreglo a la propuesta, los empresarios que no hubieren cumplido las obligaciones derivadas del contrato de trabajo y que, por tanto, hayan sido objeto de sanciones están excluidos de la posibilidad de solicitar trabajadores temporeros. A fin de evitar que incluso las faltas más leves lleven a la exclusión de la posibilidad de solicitar trabajadores temporeros, debería precisarse si las sanciones fueron impuestas por incumplimiento de disposiciones del trabajo fundamentales.

4.11 En el epígrafe «Garantías procesales» la directiva prevé que los Estados miembros deberán tomar una decisión sobre la solicitud y notificarla por escrito al solicitante. El Comité celebra en principio la fijación de un plazo de decisión, aunque, no obstante, señala que dicho plazo deberá permitir que las autoridades puedan verificar toda la información aportada.

4.12 La disposición del artículo 14, a tenor de la cual los empresarios de trabajadores temporeros deberán facilitar la prueba de que estos disfrutarán de un alojamiento que les garantice un nivel de vida adecuado, plantea la cuestión de si ello implica también que los empresarios tendrán la obligación de poner a disposición de los trabajadores dicho alojamiento. Si esta interpretación es la correcta, ello sería, a juicio del Comité, contrario a la práctica. No obstante, si el empresario facilitara un alojamiento, éste debería ser accesible en cualquier caso a las inspecciones de las autoridades competentes.

4.13 El Comité observa que los trabajadores temporeros obtienen un acceso limitado en el tiempo al mercado de trabajo del Estado miembro de que se trate. Por ello, conforme al principio de la «lex loci laboris» deben ser equiparados en materia de Derecho laboral a los trabajadores del Estado miembro de acogida, independientemente de que estos derechos estén sancionados en leyes, convenios colectivos universalmente aplicables o convenios colectivos regionales. Por esta razón, el Comité considera que debería suprimirse la mención a los convenios colectivos universalmente aplicables, así como su definición, que figura en el segundo párrafo del apartado 1 del artículo 16.

4.14 La disposición en virtud de la cual el trabajador temporero debe ser tratado en igualdad de condiciones que el trabajador nacional en lo que se refiere a las ramas de seguridad social debería aplicarse en principio únicamente con la condición de que existan los acuerdos bilaterales correspondientes, al menos en el ámbito de las pensiones, las prestaciones de jubilación anticipada, las pensiones de supervivencia, el desempleo y las prestaciones familiares. No obstante, la obligación de pagar las cotizaciones al sistema nacional de que se trate también debería otorgar a estos grupos de personas derecho a las prestaciones correspondientes.

4.15 Además, debería animarse a los Estados miembros a que proporcionen los recursos necesarios a sus autoridades de

control (por ejemplo, la inspección del trabajo) y les faciliten la formación pertinente, para que puedan desempeñar sus cometidos con el debido respeto de los derechos fundamentales.

4.16 Los interlocutores sociales son, junto con las autoridades del país, agentes importantes del mercado de trabajo nacional respectivo. Por consiguiente, las decisiones sobre los sectores en que pueden tener lugar actividades estacionales, las verificaciones de la situación del mercado laboral y los controles sobre el cumplimiento de las cláusulas de los contratos de trabajo deberían adoptarse en estrecha concertación entre ambas partes.

Bruselas, 4 de mayo de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON
