

CARDONA RUBERT, M<sup>a</sup> y CABEZA PEREIRO, B. (Coord.). (2014). *Políticas sociolaborales*. Civitas, Madrid.

El Manual se presenta estructurado en diferentes bloques temáticos, bloques que si bien desde una perspectiva sistemática no se identifican exactamente con cada uno de los Capítulos que se proponen en el índice, resultan perfectamente identificables: aproximación al concepto y contenido de las políticas sociolaborales, actores intervinientes, modelo de relaciones laborales en España, políticas sociolaborales en torno al contrato de trabajo, políticas de empleo, activas y pasivas, por último, políticas de protección, inclusión social y lucha contra la pobreza.

Más allá del prólogo, a modo de introducción en la materia, los coordinadores de la obra aproximan al lector hacia el concepto y el ámbito de las políticas sociolaborales, entendidas éstas en el significado restrictivo del término. A modo de máximo común denominador, el Manual se ciñe en su contenido a las políticas que se proyectan sobre el trabajo, entendido como realidad compleja y de variadas manifestaciones, y sobre la protección social, ubicando a las políticas sociolaborales en el ámbito de los denominados como «derechos sociales», quedando fuera del estudio las que no se proyecten sobre estas esferas.

Los autores optan, como decimos, por una definición clásica y restrictiva del término pues, si bien todas las políticas sociolaborales se dirigen a la consecución de derechos sociales, no todos los derechos sociales se consuman a través de políticas sociolaborales. De este modo, determinados derechos sociales reconocidos en nuestra Constitución quedarían extramuros del contenido de las políticas sociolaborales: derecho a la salud, derecho a la vivienda, a la educación y a la cultura, a la protección de la familia o al medio ambiente.

De este modo, en el Manual se van a analizar las políticas fundamentalmente públicas, -sin excluir cierta intervención de sujetos privados como interlocutores sociales-, que tienen que ver con la configuración normativa del marco de relaciones laborales y de protección social, con la Seguridad Social y con el diseño de la estrategia de empleo y de inserción laboral.

Una vez delimitados los contornos de la obra, siendo varios los intervinientes en el diseño y elaboración de estas políticas, un segundo bloque de materias se dedica a efectuar un análisis de los diferentes actores involucrados, diferenciando con carácter general entre sujetos públicos y privados y efectuando un repaso del papel de los Organismos Internacionales, muy particularmente, en el ámbito de la Unión Europea.

Así, en lo que concierne al papel de los sujetos privados, se analiza el rol de los interlocutores sociales, diferenciando entre organizaciones sindicales y empresariales. Respecto de los primeros, partiendo del reconocimiento constitucional de la libertad sindical y del sindicato como sujeto político, se analiza su papel en la acción política gubernamental a través de la denominada concertación social, con manifestaciones como las de la intervención en políticas industriales y de reconversión, la de negociación de acuerdos marco en la cumbre orientados a dirigir la negociación en ámbitos inferiores, la colaboración en la elaboración de políticas en materia de protección social, o la concertación social de planes de empleo o en las denominadas «leyes negociadas», sin perjuicio de la incidencia directa de la negociación colectiva en las políti-

cas sociolaborales: mantenimientos de puestos de trabajo, acceso al empleo, distribución del trabajo o formación profesional. En lo que concierne a las organizaciones empresariales, y partiendo del reconocimiento del derecho de asociación en el art. 22 CE, se reconoce su funcionalidad en la defensa de los intereses que le son propios a estos efectos en ámbitos como los de la negociación colectiva, concertación social o representación institucional. Asimismo, se analiza el papel del denominado «tercer sector» como expresión de la sociedad civil organizada con incidencia directa en la formulación de las políticas sociolaborales, –cooperativas, sociedades laborales, fundaciones, asociaciones, ONGs...–, si bien centrando el análisis en la denominada «Economía social»: principios orientadores, reparto competencial entre el Estado y autonomías, etc... Por último, en cuánto representantes de determinados sectores sociales ante los Poderes Públicos y con funciones de ordenación en ese determinado sector o profesión, se analiza el papel de las denominadas corporaciones profesionales y sectoriales, a título ilustrativo, cámaras de comercio o colegios profesionales.

En lo que se refiere a los sujetos públicos, se diferencia entre Administración General del Estado, administraciones públicas autonómicas y administraciones locales, analizando su diferente papel en cuanto sujetos políticos titulares de prestación de servicios públicos desde la perspectiva del reparto competencial. Interesante la reflexión que se efectúa en lo que se denomina como «operación legal expropiatoria» de las competencias de las entidades locales en esta materia, –situaciones de necesidad social y atención a personas en riesgo de exclusión social–, en lo que el autor califica como muestra de desconfianza hacia el poder local (Saragossà I Saragossà).

Por último, en lo que se refiere a los actores internacionales, se efectúa un repaso desde la perspectiva histórica y competencial del papel de Instituciones tales como la Organización Internacional del Trabajo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico o la Organización de Naciones Unidas, con referencia expresa a la Declaración Universal de Derechos Humanos o el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en cuanto instrumentos jurídicos con referencia expresa a derechos económicos y sociales de la persona. Del mismo modo se analiza el muy destacado papel de la Unión Europea en el ámbito de las políticas sociales y del empleo, con especial énfasis en el compromiso de los Estados miembros al objeto de desarrollar una estrategia coordinada para el empleo.

Siguiendo con el análisis sistemático de la obra, los autores proponen a continuación un examen del modelo de relaciones laborales en España.

En este sentido, se parte de un análisis del modelo efectuado (Cruz Villalón) en el que el referente básico, como no puede ser de otro modo, se sitúa en la Constitución Española de 1978. Marco a partir de la cual se instaura un modelo en materia laboral lo suficientemente abierto y flexible como para ir adaptándose a las transformaciones sociales y económicas como para amoldarse a los cambios de mayorías políticas presentes en cada período concreto. Pero siempre sobre las señas de identidad: «*modelo democrático construido sobre la base de un Estado Social y de Derecho, en el marco de una economía de mercado y con fuerte presencia del poder público como garante del interés general*», expresado en tres pilares básicos «*la contraposición de intereses en el mundo del trabajo, la autonomía colectiva de las partes sociales y el otorgamiento al Estado de la correspondiente potestad normativa en materias laborales*».

Éste modelo, con un marcado y carácter tuitivo de la posición del trabajador, se complementa y equilibra no obstante, cada vez más a juicio del autor, con una pluralidad de objetivos presentes en la legislación laboral, contribuyendo de éste modo el ordenamiento laboral al desarrollo de la actividad económica y a la promoción de la competitividad y productividad en la empresa, *«Desde esta perspectiva, el Derecho del Trabajo cumple una doble función que, aún siendo contradictoria en principio, pretende ser también complementaria como dos caras de una misma moneda: la función tuteladora del trabajador y la función protectora de la productividad empresarial basada en la desigualdad de poderes con facultades de supremacía del empleador»*, principios orientadores de la tutela de los intereses empresariales que encuentran fundamento directo en el texto constitucional, art. 38 CE.

Sentadas las bases del modelo, en el que la promoción de la autonomía colectiva se identifica como una de las claves del sistema, junto con el intervencionismo estatal en la defensa del interés general, –cuya manifestación más importante se encuentra en la promulgación de un Estatuto de los Trabajadores mediante Ley que atribuye un *«importante protagonismo a la normativa estatal en la configuración de un régimen de cierta homogeneidad de derechos y deberes para el conjunto de la población asalariada»*–, expresamente se efectúa un análisis del papel de la autonomía colectiva en el diseño de las políticas sociolaborales a través de lo que se configura como el modelo de *«concertación social»*. Y en estos términos, se efectúa un repaso a los denominados procesos de diálogo social, en cuanto *«mecanismo de acción combinada entre la intervención pública y la decisión política y la acción propia de los sujetos y organizaciones de naturaleza privada que intervienen y actúan de forma autónoma e el sistema social y económico en representación de cierto tipo de intereses»*, a los de confluencia entre éste y la negociación colectiva de eficacia general, –acuerdos marco, acuerdos interprofesionales o interconfederales del art. 83.2 y 3 ET–, y a los procesos de concertación social al máximo nivel, –acuerdos interprofesionales para el empleo y la negociación colectiva–, con una interesante alusión a lo que se denomina como *«proceso reformador constante»* a resultas de las reformas del 2010, 2011 y 2012 caracterizadas por la ausencia de diálogo con los interlocutores sociales (Martínez Moreno).

A partir de aquí, en lo que se refiere al modelo de relaciones laborales, la obra se completa con un recorrido por el análisis de los diferentes regímenes jurídicos del trabajo en España. Desde el trabajo asalariado, con análisis específico de los elementos esenciales de la relación laboral y de los requisitos del contrato de trabajo, pasando por la referencia al empleo público en sus diferentes concepciones, funcionarios públicos, –clases y regulación aplicable– así como el personal al servicio de las Administraciones Públicas, –tipos y régimen jurídico aplicable–, para terminar con la delimitación del concepto de trabajador autónomo, dependiente o no dependiente.

Por último, expresamente se efectúa una referencia a las denominadas empresas de *«economía social»*, –marco jurídico, tipología–, para terminar con un análisis de figuras al margen de la relación laboral, –voluntariado social, trabajos obligatorios por penados en establecimientos penitenciarios al margen de la relación laboral especial y trabajos *«no productivos»* de carácter formativo: becas–.

Una vez caracterizado el modelo de relaciones laborales, los autores proponen una aproximación a las políticas sociolaborales en torno al contrato de trabajo en lo que se

refiere a la duración del contrato, a las políticas salariales, de tiempo de trabajo, de seguridad y salud, para terminar con el análisis de las posibilidades de gestión en las denominadas crisis de empresas en cuanto medidas con afectación directa sobre el contrato.

En lo que concierne a la duración del contrato, resultan de extremado interés las reflexiones en relación a la alternativa entre contratación indefinida y temporal (Blasco Pellicer), con especial referencia a la contratación de duración determinada estructural o causal, con especiales críticas en torno a la modalidad del contrato de obra o servicio determinado en cuanto vía abierta a la precariedad laboral ante el proceso de desnaturalización de la modalidad tras interpretaciones amplias en materia causal por la vía jurisprudencial, criterios que, a juicio del autor, difícilmente podrían encontrar cabida en la literalidad y espíritu de la norma.

Continúa la obra con una alusión al concepto de la política salarial y del salario, con especial referencia a la evolución en la intervención de los poderes públicos en la fijación de éste, a través del SMI, y a lo que se denomina como la «flexibilización de las vías de fijación especialmente a través de reforma en materia de negociación colectiva» en tres aspectos, preferencia aplicativa del convenio de empresa *ex art. 84.2 ET*, descuelgue de convenio colectivo *ex art. 82.3 ET* y nueva regulación de la ultraactividad *ex art. 86 ET*, en unas políticas que a juicio de la autora (Guamán Hernández), responden al objetivo de la devaluación salarial, sin que compartamos el razonamiento a no ser que se interprete ésta como una consecuencia mediata a la necesaria descentralización de la negociación colectiva en cuanto alternativa a la destrucción de puestos de trabajo.

Igualmente interesante la referencia a las políticas relativas al tiempo de trabajo, con especial referencia, más allá de la tradicional limitación de la jornada de trabajo, a la deseable flexibilización horaria en cuanto derecho y necesidad de los trabajadores para conciliar tiempo de trabajo con vida privada. A nuestro juicio, no sólo laboral y familiar, más allá, personal y laboral.

No podía faltar en una obra como la que se comenta la alusión a la encomienda constitucional a los poderes públicos de velar por la seguridad e higiene en el trabajo como uno de los principios rectores de la política social y económica. Principio que informa todo el ordenamiento con la consecuente obligación de desarrollar una política de protección de la seguridad y salud mediante la prevención de los riesgos derivados del trabajo. En este sentido, partiendo de un análisis de los principios y objetivos en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, se efectúan expresas referencias a las competencias de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo en cuanto órgano colegiado de participación institucional en materia de prevención, asesor de las Administraciones Públicas en la formulación de las políticas de prevención, terminando con una alusión a las diferentes Estrategias comunitarias 2007-2012 y 2013-2020 en materia de seguridad y salud.

En lo que concierne a las anunciadas posibilidades de gestión en las denominadas crisis de empresas en cuanto medidas con afectación directa sobre el contrato de trabajo, partiendo del reconocimiento de la libertad de empresa *ex art. 38 CE* y a la necesaria conciliación de este derecho con una efectiva protección del trabajador, —«no sería constitucionalmente admisible un régimen laboral que impidiese la adecuación de los

*recursos humanos a las necesidades del programa empresarial*—, se efectúa una referencia a los mecanismos de flexibilidad interna y externa, siempre desde la exigencia de hacer compatible el contenido esencial de la libertad de empresa y el derecho al trabajo, especialmente, en su vertiente de estabilidad en el empleo (Blasco Pellicer).

Los siguientes Capítulos de la obra se encuentran referidos a la materia de las políticas de empleo.

En primer término, partiendo del mandato a los poderes públicos de realización de una política orientada al pleno empleo como principio rector de la política social y económica *ex art. 40 CE*, se analiza el papel de la UE en cuanto complementa y coordina la acción de los Estados miembros en esta materia. En este contexto comunitario, se procede al análisis de la Estrategia Europea para el Empleo (EEE), con especial atención a sus objetivos, —con especial atención a las acciones comprendidas en la Estrategia Europa 2020—, marco de aplicación de la EEE, así como medidas extraordinarias adoptadas. Igualmente, en cuanto contribuyen al objetivo de cohesión económica, social y territorial, se analiza el papel de los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión en cuanto instrumento financieros de la política regional de la Unión para estos fines.

A continuación, se refiere en la obra el papel de las diferentes administraciones en el denominado sistema Nacional de Empleo (SNE) en el diseño y la gestión de los programas de empleo, —políticas activas—, con referencias específicas a sus dos instrumentos fundamentales de coordinación, la Estrategia Española de Empleo y los Planes nacionales de acción para el empleo, con medidas y acciones en torno a seis ejes de actuación: orientación, formación, oportunidades de empleo, igualdad de oportunidades de acceso al empleo, emprendimiento y mejora del marco institucional del SNE. Importantes las referencias al concepto y la naturaleza de la intermediación en cuanto derecho, entendida como el conjunto de acciones que tienen por objeto poner en contacto las ofertas de trabajo con los demandantes de empleo, con especial atención a los cambios producidos tras la última reforma laboral en lo que se refiere a sus operadores, incluidas ETTs y sistemas de colaboración público-privada en la prestación de estos servicios públicos. En este contexto de las políticas activas de empleo, los autores dedican un epígrafe expreso a la materia de la formación para el empleo, con especial alusión a la formación profesional dual y a la formación para el empleo: formación de demanda, formación de oferta, en alternancia y acciones de apoyo y acompañamiento.

Dentro de las políticas de empleo, en Capítulos aparte, se efectúa un repaso de las políticas destinadas a colectivos especiales: empleo femenino, —con especial referencia a la violencia de género, a la maternidad, responsabilidades familiares o maternal wall—, personas con discapacidad, —concepto, deber empresarial de adaptación o mecanismos de integración, diferenciando entre empleo ordinario y protegido y autoempleo, con especial referencia a los centros especiales de empleo y a los enclaves laborales—. Del mismo modo, se referencian las políticas activas destinadas a jóvenes, trabajadores de edad avanzada, parados de larga duración, contratados temporales o inmigrantes, en cuanto colectivos «prioritarios» de los programas específicos de los programas de fomento del empleo en la LE.

De una manera un tanto asistemática, en el Capítulo 8 de la obra se efectúa una aproximación a las políticas de igualdad y no discriminación en lo que se refiere a su marco conceptual, materia que por su notoria trascendencia quizá debiera haber sido

merecedora de tratamiento autónomo al tratarse de un Manual comprensivo de las políticas sociolaborales. En todo caso, cierto es que en la obra se efectúa un repaso de los conceptos de la igualdad y la no discriminación, –doble vertiente del derecho reconocido en el art. 14 CE en relación con la doctrina constitucional al efecto–, con identificación de las causas de discriminación prohibidas, abordando someramente los conceptos de la discriminación directa e indirecta, –alcance general, situaciones constitutivas–, con especial referencia a la discriminación por embarazo como supuesto de discriminación directa por razón de género. Igualmente, se efectúa una aproximación al concepto de la acción positiva, al requisito profesional esencial y determinante como supuesto de no discriminación, y al acoso en sus diferentes manifestaciones, terminando con las sanciones administrativas y posible reparación.

Continuando con las políticas de empleo, se dedica un Capítulo autónomo al fomento del autoempleo individual y colectivo, –creación de empresas, formas de autoempleo e instrumentos de apoyo–, al emprendimiento y a la economía social en el marco de éste último. –emprendimiento social–.

Termina el análisis de las políticas de empleo con la obligada referencia a las políticas pasivas, niveles de protección por desempleo contributivo, asistencial, prestación extraordinaria (por motivos de cierre de la edición no actualizada al régimen vigente) o rentas de inserción.

Por último, cierra la obra un Capítulo dedicado a las políticas de protección social, –sistema de Seguridad Social–, asistencia social y acción social, atención a la dependencia y sistemas privados o complementarios, así como un interesante Capítulo de cierre dedicado al estudio de las políticas de inclusión social y lucha contra la pobreza, abordando el régimen jurídico de las denominadas con carácter general como rentas mínimas de inserción de competencia autonómica, así como una referencia a la propuesta desde algunos sectores como renta básica universal, con especial tratamiento de determinada iniciativa en Cataluña finalmente no materializada.

## Valoración personal

El Manual objeto de la presente recensión bibliográfica se presenta como un análisis integrado de las principales cuestiones relacionadas con las políticas que se proyectan sobre el trabajo y sobre la protección social. Desde su conceptualización a las políticas de empleo, pasando por las necesarias referencias a agentes intervinientes o al modelo de relaciones laborales en España.

En este sentido, la obra se presenta como un instrumento válido tanto para el que efectúa una primera aproximación a la institución como para el operador jurídico relacionado con la materia de las relaciones laborales. En este último sentido, desde nuestro punto de vista se convierte en una herramienta para el gestor de los recursos humanos en la empresa en cuanto le permite obtener una perspectiva global de las políticas con reflejo directo en materia laboral.

Del mismo modo, se configura como una interesante herramienta de consulta en el ámbito docente en las materias relacionadas con la esfera de las relaciones laborales y de los recursos humanos.

*Recensión*

Por motivos obvios derivados del intenso proceso reformista de los últimos años, determinadas referencias no se encuentran actualizadas sin perjuicio de su utilidad como guía de estudio e interpretación.

En resumen, una obra muy recomendable a la vista del cualificado tratamiento sistemático de las políticas con incidencia en la esfera social en el ámbito laboral.

Emilio de Castro Marín  
*Profesor de la Universidad Complutense de Madrid*