



Consejo de Administración

313.^a reunión, Ginebra, 15-30 de marzo de 2012

GB.313/INS/12/3

Sección Institucional

INS

Fecha: 26 de marzo de 2012

Original: inglés

DUODÉCIMO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

Informe del Director General

Tercer informe complementario: Informe del Comité constituido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por el Japón del Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Federación de Sindicatos Comunitarios del Japón

Introducción

1. En una comunicación de fecha 8 de septiembre de 2009, la Federación de Sindicatos Comunitarios del Japón presentó a la Oficina una reclamación, en virtud del artículo 24 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, en la que se alegaba el incumplimiento por parte del Gobierno del Japón del Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181), ratificado en 1999 y que seguía en vigencia para el país.
2. Las disposiciones de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo relativas a las reclamaciones son las siguientes:

Artículo 24

Toda reclamación dirigida a la Oficina Internacional del Trabajo por una organización profesional de empleadores o de trabajadores en la que se alegue que cualquiera de los Miembros no ha adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio, dentro de su jurisdicción, de un convenio en el que dicho Miembro sea parte podrá ser comunicada por el Consejo de Administración al gobierno contra el cual se presente la reclamación y podrá invitarse a dicho gobierno a formular sobre la materia la declaración que considere conveniente.

Artículo 25

Si en un plazo prudencial no se recibiere ninguna declaración del gobierno contra el cual se haya presentado la reclamación, o si la declaración recibida no se considerare satisfactoria por el Consejo de Administración, éste podrá hacer pública la reclamación y, en su caso, la respuesta recibida.

3. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 del Reglamento relativo al procedimiento para la discusión de reclamaciones presentadas con arreglo a los artículos 24 y 25 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, tal como lo revisó el Consejo de Administración en su 291.^a reunión (noviembre de 2004), el Director General acusó recibo de la reclamación, informó al Gobierno del Japón y transmitió la reclamación a la Mesa del Consejo de Administración.
4. En su 306.^a reunión (noviembre de 2009), el Consejo de Administración estimó que la reclamación era admisible y constituyó un comité para que la examinase. Este comité estaba integrado por el Sr. Greg Vines (miembro gubernamental, Australia), el Sr. Peter Anderson (miembro empleador, Australia), y el Sr. Kurshid Ahmed (miembro trabajador, Pakistán). En su 312.^a reunión (noviembre de 2011), el Consejo de Administración designó a la Sra. Tara Williams (miembro gubernamental, Australia) a fin de que sustituyera al Sr. Vines, y a la Sra. Helen Kelly (miembro trabajadora, Nueva Zelanda) en sustitución del Sr. Ahmed.
5. En una comunicación recibida el 29 de enero de 2010, la Federación de Sindicatos Comunitarios del Japón facilitó información adicional acerca de la reclamación.
6. El Gobierno del Japón presentó sus observaciones escritas por comunicación de 27 de mayo de 2010, y facilitó información adicional por comunicaciones de 6 y 15 de septiembre de 2010 y de 8 de marzo de 2012.
7. El Comité se reunió los días 20 y 26 de marzo de 2012 para examinar el caso y adoptar el informe correspondiente.

Examen de la reclamación

Alegatos de la organización querellante

8. En su comunicación de 8 de septiembre de 2009, la organización querellante alega el incumplimiento por parte del Japón del Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181). A este respecto, la organización querellante se remite a la legislación relativa a las agencias de empleo privadas y a una situación laboral específica que se produjo en el Banco Iyo.
9. Según la organización querellante, el contrato de trabajo de una empleada temporal del Banco Iyo (empresa usuaria) no fue renovado por primera vez en un período de trece años, después de que ésta exigiese disculpas a un superior por presunto acoso. La organización querellante declara que la razón oficialmente invocada por el banco para justificar la terminación de esta relación de trabajo fue la expiración del contrato correspondiente. La organización querellante indica que la trabajadora fue empleada por la empresa Iyogin Staff Service (agencia de dotación de personal y de trabajo temporal), entidad jurídicamente independiente del Banco Iyo, de la cual sin embargo es propiedad exclusiva. Con todo, las tareas asignadas a la trabajadora en el banco eran idénticas a las de los trabajadores fijos.

10. La organización querellante sostiene que en la ley núm. 88, de 5 de julio de 1985, destinada a garantizar el buen funcionamiento de las empresas de cesión de trabajadores y mejores condiciones de trabajo para los trabajadores cedidos por las agencias de colocación (en adelante denominada «Ley sobre Cesión de Trabajadores») se reconocen dos tipos de agencias de trabajo temporal: las «empresas de cesión de trabajadores específicos», que suelen emplear a trabajadores por períodos indefinidos o bien por períodos determinados y superiores a un año, y las «empresas de cesión de trabajadores en general», que contratan a trabajadores solamente por una duración determinada, inferior o igual a un año. La organización querellante añade que esta última categoría de agencias celebra contratos de corta duración con sus trabajadores solamente si éstos han sido asignados a una empresa usuaria. En lenguaje corriente, esta práctica suele denominarse «cesión de trabajadores meramente registrados», en contraposición a la «cesión de trabajadores fijos», puesto que en aquélla los trabajadores figuran meramente «inscritos» ante la agencia que los cede, sin ser empleados de la misma.
11. La organización querellante declara que la relación existente entre la agencia de empleo temporal y la demandante en el caso del Banco Iyo era de «cesión de trabajador meramente registrado», de lo cual deduce que tanto el período durante el cual se fue renovando reiteradamente el contrato de trabajo de la demandante (de febrero de 1987 a mayo de 2000), como la sustancia de las tareas que ésta debía desempeñar, suponen una violación de las restricciones impuestas en relación con los contratos de trabajo temporal en virtud de la Ley sobre Cesión de Trabajadores, aplicable a las agencias de trabajo temporal.
12. Según la organización querellante, así se desprende también claramente del fallo del tribunal de primera instancia. El Tribunal de Distrito de Matsuyama resolvió a favor de la trabajadora, al concluir que existía implícitamente un contrato de trabajo entre la demandante y la empresa usuaria (Banco Iyo). Este fallo fue invalidado por el Tribunal de Apelación (Tribunal Superior de Takamatsu), que negó la existencia de una relación de trabajo entre la demandante y el banco, y sólo consideró jurídicamente pertinente el contrato de duración determinada celebrado entre la trabajadora y la agencia de trabajo temporal (agencia de dotación de personal del Banco Iyogin), según el cual la expiración de éste constituía una causa válida de despido. Sin embargo, la organización querellante destaca que el Tribunal de Apelación también señaló que algunos antecedentes fácticos del caso, como la realización de una entrevista individual, el tipo de tareas asignadas y la renovación reiterada del contrato podrían delatar que se incurrió en una vulneración de la Ley sobre Cesión de Trabajadores. La organización querellante indica que, al no admitirse el recurso de la trabajadora, el Tribunal Supremo no apoyó sus pretensiones y confirmó el fallo del Tribunal de Apelación. Sin embargo, en un voto particular se observó que el caso merecía ser reexaminado por el Tribunal de Apelación, ya que existía «un haz de indicios suficientemente amplio» para concluir que entre la trabajadora y la agencia de trabajo temporal mediaba una relación de trabajo de duración indefinida y para considerar que las causas legales de despido también se aplicaban a los trabajadores temporales.
13. La organización querellante alega que en el fallo que pronunció sobre el caso del Banco Iyo, el Tribunal Supremo no se ciñe al concepto de «empleo» previsto en el apartado *b*) del párrafo 1 del artículo 1 del Convenio núm. 181, según el cual la agencia privada debe ser considerada como el empleador. La organización querellante estima que el tenor de dicho fallo equivale a denegar a los trabajadores temporales el derecho expectante de conservar el empleo y a no reconocer las obligaciones que recaen sobre la agencia de trabajo temporal como entidad empleadora, sin perjuicio de la duración de la relación de empleo. La organización querellante sostiene que dicho fallo es también contrario al artículo 11 del Convenio, en virtud del cual los Estados Miembros deben adoptar las medidas necesarias para asegurar que los trabajadores empleados por agencias de trabajo temporal gocen de una protección adecuada.

14. Finalmente, la organización querellante alega de manera más general que, en el caso del Banco Iyo, el Tribunal Supremo interpretó la Ley sobre Cesión de Trabajadores en contra de lo dispuesto en el apartado b) del párrafo 1 del artículo 1 y en el artículo 11 del Convenio.
15. Tomando en consideración cuanto antecede, la organización querellante formula tres recomendaciones:
 - 1) el Gobierno debería prohibir por principio la «cesión de trabajadores, meramente registrados», de forma que las agencias no puedan exonerarse de sus obligaciones en cuanto entidades empleadoras;
 - 2) si la «cesión de trabajadores meramente registrados» debiera seguir siendo legal, el Gobierno debería limitar las causas de despido, con independencia de que la empresa usuaria despidiera al trabajador o se niegue a renovar su contrato, de forma que los trabajadores empleados por agencias de trabajo temporal tengan la posibilidad de ejercer de manera adecuada los derechos derivados de su condición de empleados, y
 - 3) en la relación de trabajo, el Gobierno debería garantizar que los trabajadores de las agencias de trabajo temporal gocen, en materia de empleo, de los mismos derechos que aquellos empleados.

Respuesta del Gobierno

16. El Gobierno facilita en su respuesta información sobre el sistema de cesión de trabajadores instaurado en el Japón con la promulgación de la Ley sobre Cesión de Trabajadores de 1985. El Gobierno describe dos tipos de «cesión de trabajadores». El primer tipo es la «cesión de trabajadores meramente registrados», en la que los trabajadores que desean trabajar según este sistema de cesión se inscriben previamente con un agente de cesión de trabajadores y, al solicitar sus servicios una empresa cesionaria, los trabajadores registrados con las competencias necesarias son cedidos a la empresa cesionaria, aunque estén empleados por el agente de cesión de trabajadores. El segundo tipo es la «cesión regular», en la que los trabajadores están regularmente empleados por un agente de cesión de trabajadores y son cedidos a las empresas cesionarias como parte de sus actividades comerciales. Incluso en el caso de que un trabajador no sea cedido a una empresa cesionaria, el contrato de trabajo entre la empresa cesionaria y el trabajador cedido sigue vigente. El Gobierno indica que, en virtud de lo dispuesto en la Ley sobre Cesión de Trabajadores, la cesión de trabajadores sólo estaba autorizada en relación con determinadas actividades laborales. Algunos tipos de trabajos, incluidos los 26 tipos de servicios especializados, quedaban excluidos de la Ley sobre Cesión de Trabajadores de 1985 y, en una orden del Gabinete, se definían como servicios que requieren experiencia, competencias o conocimientos especializados para poder ser desempeñados con rapidez y precisión, o que requieren una gestión específica del empleo debido a las particularidades de la forma de empleo desde el punto de vista de los trabajadores contratados en estos servicios. El Gobierno indica asimismo que la liberalización de estas actividades a través de varias reformas legislativas llevó al sistema actual. El sistema de cesión de trabajadores se utiliza para regular la oferta y la demanda de fuerza de trabajo, y el Gobierno declara que pone todo su empeño en que las empresas de cesión de trabajadores funcionen de manera adecuada y protejan a los trabajadores cedidos por agencias de colocación de conformidad con el Convenio núm. 181.
17. El Gobierno indica que la Ley sobre Cesión de Trabajadores de 1985 fue reformada en varias ocasiones, principalmente mediante las enmiendas introducidas en 1999 y 2003. Las primeras obedecieron a la ratificación del Convenio núm. 181 por el país y se aplicaron

para propiciar una adaptación a los cambios económicos y sociales y para garantizar a los trabajadores diversas opciones. Estas reformas supusieron más concretamente la aplicación del sistema de cesión de trabajadores como medida encaminada a canalizar la oferta y la demanda de fuerza de trabajo urgentes y temporales; la liberalización de las actividades para las cuales se autorizaba recurrir a dicho sistema, y la imposición de obligaciones a las empresas cesionarias para que, en determinadas circunstancias, procurasen emplear de manera directa a trabajadores cedidos por agencias de colocación.

18. Según el Gobierno, las enmiendas de 2003 constituían una respuesta a la grave situación registrada en la esfera del empleo y a la diversificación de las modalidades de trabajo; se aplicaron para eliminar los desajustes entre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo y atender las diversas necesidades existentes. Más concretamente, mediante las reformas se ampliaron los períodos durante los cuales se autorizaba la cesión, se eliminó la prohibición de ceder trabajadores a empresas manufactureras, y se impuso a las empresas cesionarias la obligación de ofrecer, en determinadas circunstancias, contratos de trabajo a los trabajadores cedidos.
19. El Gobierno facilita información en la que se indica que, por el sistema de cesión de trabajadores, la entidad que emplea trabajadores cedidos por agencias de colocación no es la que les imparte instrucciones en relación con su tarea, y puede resultar en ciertas ocasiones difícil determinar con claridad sobre cuál de estas dos categorías de empresas recaen las obligaciones propias del empleador. Por ello, existen varias normas destinadas a tutelar los derechos de los trabajadores cedidos por agencias de colocación. Más concretamente, en el contrato de cesión concertado entre un agente de cesión de trabajadores y una empresa cesionaria deben detallarse extremos como las actividades laborales y el lugar de trabajo de los trabajadores cedidos, de forma que las condiciones de trabajo de estos últimos queden claramente definidas. Además, la Ley sobre Normas del Trabajo se aplica en principio a los agentes de cesión, en su calidad de empleadores, aunque algunas disposiciones de dicha ley quedan a su vez sujetas a una serie de disposiciones especiales y se aplican también a las empresas cesionarias. Lo mismo sucede en lo que respecta a la aplicación de la Ley sobre Seguridad y Salud en el Trabajo y la Ley sobre Igualdad en el Empleo.
20. El Gobierno también facilitó referencias para ilustrar la evolución del marco normativo aplicable a la cesión de trabajadores por agencias de colocación, además de información sobre las medidas correctivas en caso de violación de la legislación relativa a las empresas de cesión de trabajadores y sobre casos en que las autoridades aplicaron «pautas correctivas» a empresas cedentes, de conformidad con los artículos 14, 21, 48 y 49 de la ley del Japón sobre cesión de trabajadores por las agencias de colocación. En 2008, se dieron 11.666 casos en que se formularon observaciones a agentes de cesión de trabajadores y a empresas cesionarias; en 6.506 de esos casos, estas observaciones correctivas se impusieron por escrito. Según los datos facilitados por el Gobierno, el número de trabajadores cedidos por las agencias de colocación pasó de 1.070.000, en 1999, a 2.360.000, en 2003, y a 3.990.000, en 2008. También siguió aumentando el número de agentes de cesión de trabajadores, que pasó de 12.653, en 1999 a 22.148, en 2003, y a 83.667, en 2009, y siguió ascendiendo el número de empresas cesionarias, que pasó de 264.439, en 1999, a 424.853, en 2003, y a 1.276.030, en 2008.
21. El Gobierno declara asimismo que se ha sometido a la Dieta un proyecto de ley de reforma de la Ley sobre Cesión de Trabajadores, después de que en diciembre de 2009 el Consejo de Políticas Laborales presentase un informe al respecto. Ese proyecto tenía por objeto mejorar la protección de los trabajadores cedidos por las agencias de contratación y prohibir la «cesión de trabajadores meramente registrados», así como la cesión de trabajadores a empresas manufactureras. También apuntaba a mejorar el trato de los trabajadores cedidos, a elevar el grado de aplicación efectiva de la ley y de penalización

por su incumplimiento, y a establecer la presunción de que entre el trabajador temporal y la empresa usuaria existe una relación de empleo si se ha recurrido al trabajo temporal de manera ilegal. En septiembre de 2010, el Gobierno facilitó información actualizada sobre el anteproyecto de ley. Mediante la legislación enmendada se pretendía prohibir por principio la cesión de trabajadores que no sean «fijos», así como la cesión de trabajadores en el sector manufacturero. Se reputan trabajadores fijos aquellos empleados por un período indefinido, o bien por un período determinado igual o superior a un año. El Gobierno también declaró que tenía la intención de revisar el sistema aplicable a las empresas de cesión de trabajadores para mejorar las medidas encaminadas a proteger a los trabajadores cedidos y a estabilizar su empleo. En otra comunicación de fecha 8 de marzo de 2012, el Gobierno facilitó información sobre el proyecto de ley sometido a la Dieta e indicó que éste había sido objeto de modificaciones sustanciales en la Cámara de Representantes. Estas modificaciones supondrían que la «cesión de trabajadores meramente registrados» no estaría prohibida; los 26 tipos de servicios especializados seguirían estando excluidos del ámbito de aplicación de la Ley sobre Cesión de Trabajadores, y seguiría aplicándose el sistema de cesión de trabajadores en la industria manufacturera.

22. Con respecto a las cuestiones planteadas por la organización querellante, el Gobierno indica que, en virtud del principio constitucional de división de poderes, no está en condiciones de formular comentarios sobre los fallos mencionados por la organización querellante. El Gobierno admite sin embargo que, «en términos generales», toda cesión por agencia de trabajadores temporales que se efectúe al margen de los 26 ámbitos enumerados en la Ley sobre Cesión de Trabajadores por un período superior a un año debería provocar la ejecución automática de esa ley por conducto de las medidas estipuladas en su artículo 48. Además de señalar pautas, brindar asesoramiento y formular recomendaciones, el mismo artículo prevé medidas administrativas en forma de observaciones correctivas, órdenes de mejora, órdenes de suspensión de empresas, y la revocación de licencias. También cabe que la empresa usuaria reciba observaciones mediante una recomendación pública. El Gobierno indica además que, en 2008, hubo 11.666 casos en que se formularon observaciones correctivas, entre ellas cuatro órdenes de mejora, dos órdenes de suspensión de empresa y una revocación. Estas cifras demuestran que se han intensificado las medidas de ejecución efectiva con respecto al año 2000, cuando sólo hubo 5.402 intervenciones de este tipo.
23. El Gobierno declara que la «cesión de trabajadores por agencias de colocación», según se define en el apartado *i*) del artículo 2 de la Ley sobre Cesión de Trabajadores, se ajusta a lo dispuesto en el apartado *b*) del párrafo 1 del artículo 1 del Convenio. En el apartado *i*) del artículo 2 de la ley se define la «cesión de trabajadores» como la «acción por la que un trabajador es empleado por una persona a fin de que trabaje para otra persona siguiendo las instrucciones de ésta, sin que por ello se diluya su relación de trabajo con aquélla». Según el Gobierno, la Ley sobre Cesión de Trabajadores garantiza a los trabajadores empleados por agencias de trabajo temporal la protección preceptuada en el artículo 11 del Convenio. Además, la Ley sobre Normas del Trabajo, la Ley sobre Seguridad y Salud en el Trabajo y la Ley sobre Igualdad en el Empleo también garantizan que los trabajadores empleados por agencias de trabajo temporal gocen del mismo grado de protección legal que aquel reconocido a los demás trabajadores.
24. En respuesta a la primera recomendación formulada por la organización querellante, en el sentido de que se prohíba por principio la «cesión de trabajadores meramente registrados» a fin de que el empleador cumpla la totalidad de sus obligaciones, el Gobierno declara que el sistema de cesión de trabajadores por agencias de colocación vigente en el Japón se rige por una serie de normas aplicables a los agentes de cesión de trabajadores y a las empresas cesionarias, lo cual garantiza el cumplimiento de las obligaciones del empleador para con el trabajador y la protección, en virtud de la legislación laboral, de los derechos de los

trabajadores cedidos, así como la conformidad de dichas normas con el Convenio núm. 181. El agente de cesión de los trabajadores es el empleador en las empresas de cesión de trabajadores, lo cual significa que sobre él recaen las obligaciones legales que le corresponden como tal. Al ser la empresa cesionaria la entidad que imparte las instrucciones a los trabajadores, tiene contraídas las obligaciones propias de la empresa usuaria. El Gobierno añade que esta separación establecida entre la entidad que emplea a un trabajador cedido por las agencias de colocación y la entidad que imparte instrucciones a dicho trabajador puede generar falta de claridad a la hora de determinar qué parte debe asumir las obligaciones en cuanto empleador, y puede redundar en una pérdida de protección para los trabajadores cedidos. Sin embargo, el Gobierno indica que las disposiciones de la Ley sobre Cesión de Trabajadores previenen este tipo de oscuridad.

25. Para aclarar las condiciones de trabajo de los trabajadores cedidos, el Gobierno se refiere al artículo 26 de la Ley sobre Cesión de Trabajadores, en cuya virtud los contratos de cesión de trabajadores celebrados entre agentes de cesión y empresas cesionarias deben determinar con precisión los extremos siguientes: las actividades de los trabajadores cedidos, el lugar de trabajo, el superior/supervisor, el período por el que se efectúa la cesión, el inicio y el final de dicho período, los períodos de descanso, las cuestiones relativas a la garantía de la seguridad y la salud, el sistema de reclamación y las cuestiones relativas a la identidad de la parte que responde por las empresas de cesión de trabajadores y la parte que responde por las empresas cesionarias.
26. El Gobierno señala, además, que el agente de cesión de trabajadores tiene la obligación de promover el bienestar de los trabajadores cedidos, garantizarles unas condiciones de trabajo apropiadas, designar un responsable que actúe en nombre de las empresas de cesión, llevar un registro de administración de las cesiones, tomar las medidas necesarias para proporcionar un empleo estable a los trabajadores cedidos, tramitar de manera adecuada las reclamaciones que en su caso se planteen, promover la utilización de la seguridad social, y adoptar medidas para proteger la información personal de los trabajadores cedidos (artículos 30 a 38 de la Ley sobre Cesión de Trabajadores, y pautas relativas a las medidas que deben adoptar los agentes de cesión de trabajadores).
27. El Gobierno indica, asimismo, que la responsabilidad de velar por que se aplique la Ley sobre Normas del Trabajo corresponde por principio al agente de cesión de trabajadores que tiene una relación laboral de tipo contractual con el trabajador durante el período que dura la cesión. Sin embargo, la empresa cesionaria, que no tiene relación laboral de tipo contractual con el trabajador, es quien imparte a éste las instrucciones específicas respecto a la tarea que debe realizar durante la cesión, además de instalar y gestionar el equipo y la maquinaria en el lugar donde el trabajo deberá realizarse.
28. El Gobierno informa de que, para prevenir la pérdida de protección de los trabajadores durante su cesión, la empresa cesionaria tiene la obligación de asumir la responsabilidad respecto a las cuestiones vinculadas a las tareas específicas por realizar en ella para las cuales resulte difícil atribuir responsabilidad alguna al agente de cesión del trabajador por razón de la situación de cesión laboral, y respecto a las cuestiones para las cuales proceda atribuir la empresa cesionaria la obligación de otorgar una protección eficaz a los trabajadores cedidos. En la Ley sobre Cesión de Trabajadores figuran disposiciones para la aplicación especial de la Ley sobre Normas del Trabajo, de forma que las disposiciones de esta última son aplicables a las empresas cesionarias en cuanto usuarias, y protegen por tanto los derechos de los trabajadores cedidos (artículo 44 de la Ley sobre Cesión de Trabajadores).

29. La Ley sobre Seguridad y Salud en el Trabajo se aplica por principio a los agentes de cesión en cuanto empleadores. Sin embargo, algunas disposiciones de dicha ley quedan sujetas a determinadas disposiciones de aplicación especiales y también se aplican a las empresas cesionarias (artículo 45 de la Ley sobre Cesión de Trabajadores).
30. También la Ley sobre Igualdad en el Empleo se aplica por principio a los agentes de cesión de trabajadores en cuanto empleadores. Sin embargo, algunas disposiciones de dicha ley quedan sujetas a disposiciones de aplicación especiales y también se aplican a las empresas cesionarias (apartado 2) del artículo 47 de la Ley sobre Cesión de Trabajadores).
31. Además, la responsabilidad de retirar de la seguridad social a los trabajadores recae exclusivamente en los agentes de cesión. Con todo, los agentes de cesión tienen la obligación de notificar a las empresas cesionarias si el personal tiene derecho a seguro de enfermedad, vejez y prestaciones por desempleo. Si la empresa cesionaria considera que los motivos para no retirar de la seguridad social no son válidos, tiene la obligación de prohibir al agente de cesión que ceda a dichos trabajadores mientras no se encuentren cubiertos por las prestaciones correspondientes (artículo 35 de la Ley sobre Cesión de Trabajadores, y pautas relativas a las medidas que deben adoptar las empresas cesionarias).
32. Además, el número de personas no dadas de alta en la seguridad social y los motivos correspondientes deben indicarse en el proyecto empresarial que han de adjuntar las empresas de cesión de trabajadores en general al expediente de solicitud de concesión o renovación de licencia, o las empresas de cesión de trabajadores específicos al expediente de notificación. El Departamento de Seguridad Social procede, *in situ*, a una fiscalización sistemática de los agentes de cesión sospechosos de no dar de alta a los trabajadores en la seguridad social (ordenanza de desarrollo de la Ley sobre Cesión de Trabajadores).
33. En lo relativo a la segunda recomendación formulada por la organización querellante, en el sentido de que el Gobierno debería limitar las causas de despido o denegación de renovación de contrato después de su expiración, el Gobierno indica que las restricciones existentes sobre las razones autorizadas en virtud de la Ley sobre Contratos de Trabajo y la Ley sobre Normas del Trabajo también se aplican a «la cesión de trabajadores meramente registrados». El Gobierno declara, además, que según la jurisprudencia, incluso en el supuesto de que el contrato sea un contrato de trabajo de duración determinada, el principio del recurso abusivo al derecho de despido puede aplicarse por analogía cuando no existe una diferencia práctica con un contrato de duración indeterminada, o cuando cabe presumir, después de repetidas renovaciones o según el procedimiento aplicado en el momento de firmarse el contrato, que se prorrogará la relación de trabajo.
34. En respuesta a la tercera recomendación formulada por la organización querellante, en el sentido de que los trabajadores empleados por agencias de trabajo temporal deberían gozar de los mismos derechos sustantivos en virtud de la legislación laboral que los trabajadores fijos, el Gobierno remite a su respuesta relativa a la primera recomendación de la organización querellante. El Gobierno también destaca que las agencias de trabajo temporal son reguladas por sistemas de licencia y notificación, y que las medidas de aplicación efectiva y los criterios de otorgamiento de licencia se han fortalecido en los últimos años.

Conclusiones del Comité

35. El Comité advierte de que en la reclamación se alega el incumplimiento del Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181). El Comité toma nota de los alegatos de la organización querellante y de la información presentada por el Gobierno en respuesta a los mismos. El Comité también advierte de que en el Japón la fuerza de trabajo

se encuentra dividida en dos categorías principales: la de los trabajadores fijos y la de los que no lo son. En la categoría de los trabajadores que no son fijos se incluye una variedad de contratos de trabajo, entre ellos los de los trabajadores a tiempo parcial, los trabajadores subcontratados y los trabajadores cedidos. El Gobierno indicó en su respuesta que, desde 2009, los trabajadores cedidos representaban un 6 por ciento de los trabajadores no fijos. El Comité también toma nota de la información más reciente recibida por el Gobierno en relación con las enmiendas a la Ley sobre Cesión de Trabajadores.

36. El Comité toma nota asimismo de que las siguientes disposiciones del Convenio núm. 181 guardan relación con la reclamación:

Artículo 1

1. A efectos del presente Convenio, la expresión **agencia de empleo privada** designa toda persona física o jurídica, independientemente de las autoridades públicas, que presta uno o más de los servicios siguientes en relación con el mercado de trabajo:

(...)

- b) servicios consistentes en emplear trabajadores con el fin de ponerlos a disposición de una tercera persona, física o jurídica («en adelante empresa usuaria»), que determine sus tareas y supervise su ejecución;

(...)

Artículo 5

1. Con el fin de promover la igualdad de oportunidades y de trato en materia de acceso al empleo y a las diferentes profesiones, todo Miembro velará por que las agencias de empleo privadas traten a los trabajadores sin discriminación alguna por razones de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional, origen social o cualquier otra forma de discriminación cubierta en la legislación y la práctica nacionales, tales como la edad o la discapacidad.

(...)

Artículo 11

Todo Miembro adoptará, de conformidad con la legislación y la práctica nacionales, las medidas necesarias para asegurar que los trabajadores empleados por agencias de empleo privadas previstas en el apartado b) del párrafo 1 del artículo 1 gocen de una protección adecuada en materia de:

- a) libertad sindical;
- b) negociación colectiva;
- c) salarios mínimos;
- d) tiempo de trabajo y demás condiciones de trabajo;
- e) prestaciones de seguridad social obligatoria;
- f) acceso a la formación;
- g) seguridad y salud en el trabajo;
- h) indemnización en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional;
- i) indemnización en caso de insolvencia y protección de los créditos laborales;
- j) protección y prestaciones de maternidad y protección y prestaciones parentales.

37. El Comité toma nota de que la organización querellante alega que el fallo que pronunció el Tribunal Supremo en el caso del Banco Iyo no se ciñe al concepto de «empleo» contemplado en el apartado b) del párrafo 1 del artículo 1 del Convenio núm. 181, en virtud del cual la agencia privada asume el papel del empleador. Al respecto, el Comité toma nota de que el Gobierno indica que, en virtud del principio constitucional de división

de poderes, no está en condiciones de formular comentarios sobre los fallos mencionados por la organización querellante. Sin embargo, el Gobierno se refirió a la Ley sobre Cesión de Trabajadores que prevé medidas administrativas para evitar que las agencias de trabajo temporal cedan trabajadores por un período superior a un año al margen de los 26 ámbitos especificados en el marco normativo. El Comité también toma nota de que, en este caso en particular, la empresa usuaria no fue objeto de ninguna observación correctiva derivada de las autoridades y de que, por tanto, en virtud del artículo 11 del Convenio, el Gobierno podría no haber cumplido su obligación de adoptar las «medidas necesarias para garantizar la protección adecuada de los trabajadores empleados por las agencias de empleo privadas en virtud de lo dispuesto en el apartado *b*) del párrafo 1 del artículo 1».

- 38.** El Comité también toma nota del alegato de la organización querellante según el cual el tenor de dicho fallo equivalía a negar el derecho expectante de los trabajadores temporales de conservar el puesto de trabajo, y a no reconocer las obligaciones que legalmente corresponden a la agencia de trabajo temporal en cuanto entidad empleadora, con independencia de la duración de la relación de trabajo o de la queja por acoso. Según el Gobierno, la Ley sobre Cesión de Trabajadores garantiza a los trabajadores empleados por las agencias de trabajo temporal la protección preceptuada en el artículo 11 del Convenio. El Comité toma nota de la declaración del Gobierno, así como de los documentos acreditativos facilitados por el mismo, según la cual la Ley sobre Normas del Trabajo, la Ley sobre Seguridad y Salud en el Trabajo y la Ley sobre Igualdad en el Empleo también se aplican por principio a los agentes de cesión de trabajadores, considerados como empleadores, y algunas disposiciones de dichas leyes también se aplican a las empresas cesionarias. El Comité observa que en esta información no se indica si las disposiciones del párrafo 1 del artículo 5 del Convenio se aplican tanto a los agentes de cesión de trabajadores como a las empresas cesionarias.
- 39.** El Comité toma nota de las tres recomendaciones planteadas por la organización querellante, a las que el Gobierno contestó en sus comunicaciones. En primer lugar, la organización querellante pidió al Gobierno que prohibiese por principio la «cesión de trabajadores meramente registrados» a fin de que las agencias no pudiesen ser eximidas de sus obligaciones en cuanto entidades empleadoras. En segundo lugar, si la «cesión de trabajadores meramente registrados» debiera seguir siendo legal, el Gobierno debería limitar las causas de terminación de la relación de trabajo con independencia de que la empresa usuaria despida al trabajador o se niegue a renovar su contrato, de forma que los trabajadores empleados por agencias de trabajo temporal estén adecuadamente protegidos. En tercer lugar, el Gobierno debería velar por que los trabajadores de las agencias de trabajo temporal gocen, en materia de empleo, de los mismos derechos que aquellos empleados directamente. El Comité toma nota de que, a este respecto, el Gobierno indicó que existía una distinción entre la entidad que emplea a un trabajador cedido y la entidad que da instrucciones a éste último, diferencia que puede provocar cierta falta de claridad cuando se debe determinar qué entidad es responsable en cuanto empleadora. A este respecto, el Comité se remite al párrafo 313 del Estudio General de 2010 sobre los instrumentos relativos al empleo, en el cual la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones subrayó la necesidad de contar con un marco legislativo bien definido para que los trabajadores gocen de una protección adecuada en los ámbitos del Convenio. La Comisión de Expertos también indicó que, dadas las peculiaridades de los contratos de trabajo en virtud de los cuales los empleados trabajan para empresas usuarias que les atribuyen tareas y supervisan su ejecución, y en vista de que en esos supuestos resulta difícil deslindar las responsabilidades de las distintas entidades empleadoras, respecto a los trabajadores, es necesario que los Estados Miembros atiendan estas peculiaridades aplicando medidas que permitan determinar en cada caso la responsabilidad efectiva de cada parte. Invita al Gobierno a que tome las medidas necesarias para eliminar cualquier duda en lo que respecta a la aplicación de las

disposiciones del Convenio núm. 181, incluido el párrafo 1 del artículo 5, a todos los trabajadores.

40. El Comité toma nota de que, según el Gobierno, las distintas disposiciones legislativas mencionadas otorgan por principio cierta protección a los trabajadores cedidos. El Comité también toma nota de la preocupación expresada por el Gobierno sobre las nuevas modalidades problemáticas de cesión de trabajadores, como la cesión de jornaleros sin una gestión apropiada, el empleo de trabajadores cedidos de manera continua durante períodos prolongados por no existir otras opciones, y los casos de cesión prohibida a empresas determinadas.
41. El Comité toma nota de la información reciente facilitada por el Gobierno según la cual, y a diferencia de la información proporcionada anteriormente en relación con la adopción de varias enmiendas a la Ley sobre Cesión de Trabajadores que reforzarían la protección otorgada a los trabajadores cedidos, prohibiendo por principio la «cesión de trabajadores meramente registrados» y la cesión de trabajadores a empresas manufactureras, estas enmiendas legislativas anteriormente propuestas no fueron aceptadas. Ello significa que, si bien se lograrán algunas mejoras esperadas en lo que respecta a los derechos de los trabajadores cedidos, el sistema de cesión de trabajadores meramente registrados objeto de la presente queja parece seguir funcionando sin grandes cambios. Lo mismo puede decirse de la cesión de trabajadores a las empresas manufactureras. El Comité, a la luz de la información facilitada por el Gobierno en lo que respecta a la ausencia de protección efectiva para los trabajadores cedidos en virtud de estas disposiciones, invita al Gobierno a que adopte todas las medidas necesarias para armonizar la legislación y la práctica con los artículos 1, 5 y 11 del Convenio núm. 181.
42. El Comité también se congratula de que se están considerando varias disposiciones, incluidas las enmiendas sometidas a la Dieta, que garantizarían: *a)* un trato más equilibrado a los trabajadores cedidos velando por que, en caso de cesión ilegal, se presuma que la empresa cesionaria ha otorgado un contrato de trabajo al trabajador cedido; *b)* la prohibición de la «cesión exclusiva», referente a las agencias que ceden trabajadores a determinadas entidades exclusivamente, y *c)* la prohibición de que la proporción de trabajadores cedidos a una empresa cesionaria supere el 80 por ciento del total de la fuerza de trabajo. El Comité también toma nota de que el nuevo proyecto de ley permitiría incrementar de manera considerable el poder de las autoridades para controlar las cesiones ilegales, al prever que: *i)* en los casos de cesión ilegal, se considere que la empresa cesionaria ha ofrecido un contrato de trabajo a los trabajadores cedidos, y *ii)* las empresas cesionarias indisciplinadas sean objeto de una recomendación o sean señaladas públicamente sin una indicación previa de pautas correctivas.
43. Considerando la información facilitada por el Gobierno sobre las tendencias actuales que afectan a los trabajadores cedidos, el Comité expresa la firme esperanza de que el nuevo proyecto legislativo se convierta pronto en ley para que se garantice una «protección adecuada» a todos los trabajadores empleados por agencias de empleo privadas de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1, 5 y 11 del Convenio. El Comité quisiera recordar la importancia que reviste consultar a los interlocutores sociales sobre las disposiciones legislativas consideradas.

Recomendaciones del Comité

44. *En vista de las conclusiones que anteceden y que se refieren a las cuestiones planteadas en la reclamación, el Comité recomienda que el Consejo de Administración:*
- a) *apruebe el presente informe;*
 - b) *invite al Gobierno a que tome debida nota de todas las cuestiones planteadas en las conclusiones que anteceden, así como de las medidas solicitadas en los párrafos 38, 41, 42 y 43 supra, y presente este año una memoria detallada en virtud del artículo 22 de la Constitución de la OIT en relación con el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181);*
 - c) *confíe a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones el seguimiento de las cuestiones planteadas en el presente informe con respecto a la aplicación del Convenio núm. 181, y*
 - d) *publique el presente informe y dé por concluido el procedimiento iniciado por la reclamación de la Federación de Sindicatos Comunitarios del Japón, en la que se alega el incumplimiento del Convenio núm. 181 por el Japón.*

Punto que requieren decisión: párrafo 44

(Firmado) Sra. Williams

Sr. Anderson

Sra. Kelly