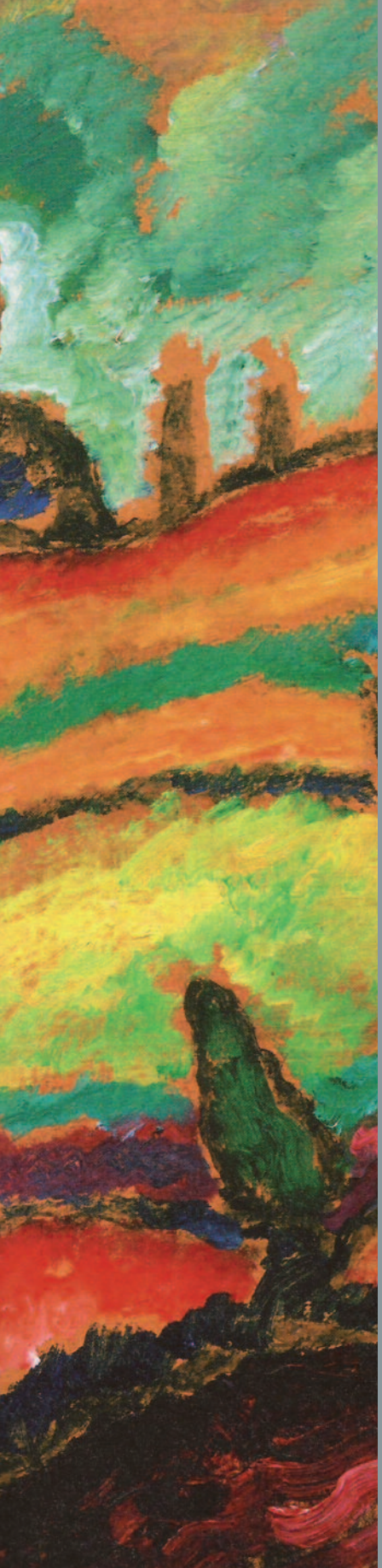


gs
gaceta sindical
reflexión y debate

nueva etapa n.º 36. junio 2021

Jorge Aragón
Daniel Barrientos
Isidor Boix
Xavier Bonal
Magdalena Díaz Gorfinkiel
Juan A. Fernández Cordón
Béla Galgóczi
Víctor Garrido
Sheila González
Margarita León
Clara Llorens
Carlos Martín
Raquel Martínez-Buján
Amparo Merino
Salvador Moncada
José Antonio Moreno
Albert Navarro
Fernando Rocha
Sergio Salas
Carmen Salcedo
Lola Santillana
Edurne Terradillos
Constanza Tobío
Francisco Trillo
Eva Urbano
Mari Cruz Vicente
Luis Zarapuz

CCOO

DERECHOS SOCIALES Y TRABAJO
Recuperar, fortalecer y extender derechos

gs

gaceta sindical

reflexión y debate

nueva etapa n.º 36. junio 2021

CCOO
confederación sindical
de comisiones obreras

Edita:
Confederación Sindical
de Comisiones Obreras
Fernández de la Hoz, 12
28010 Madrid

Dirección:
Jorge Aragón
jaragon@ccoo.es

Coordinación:
Aida Sánchez
aida@ccoo.es

Consejo Editorial:
Julián Ariza
Juan Alberto Barrios
Máximo Blanco
Elena Blasco
Salce Elvira
Cristina Faciaben
José Luis Gil
Paula Guisande
Carlos Gutiérrez
Javier Jiménez
Fernando Lezcano
Enrique Lillo
Amparo Merino
Empar Pablo
Carlos Prieto
Fernando Rocha
Rosa Sans
Mari Cruz Vicente

Administración:
Pilar Álvarez
palvarez@ccoo.es

Diseño:
Juan Vidaurre
Ediciones Cinca, S.A.

**Producción editorial,
maquetación e impresión:**
Grupo Editorial Cinca

ISSN: 1889-4135
Depósito legal: M. 42.536-2001

**Ilustración de cubierta
e interiores:**
Alekséi von Jawlensky

Ilustración de cubierta:
Hills
Alekséi von Jawlensky

índice

Jorge Aragón 11
Notas sobre derechos sociales y trabajo

Béla Galgóczi 17
La transición justa sobre el terreno: aspectos sectoriales específicos, el papel de los sindicatos y los derechos sociales

Víctor Garrido
Isidor Boix 39
La sostenibilidad de las cadenas mundiales de suministro en su tercera fase

Carmen Salcedo 65
La Carta Social Europea y el protocolo de reclamaciones colectivas: fortalecimiento de los derechos sociales y sus garantías

Amparo Merino 85
Algunas líneas de desarrollo de un Estatuto de las Personas Trabajadoras del siglo XXI: más allá de la derogación de la reforma laboral

Mari Cruz Vicente
Fernando Rocha 99
El papel vertebrador de la negociación colectiva. Estrategias para ampliar los derechos laborales en sus distintos ámbitos

Lola Santillana 125
Las Políticas Activas de Empleo y los Servicios Públicos de Empleo

Daniel Barrientos 153
La FP dual y el fomento del empleo juvenil

Salvador Moncada
Clara Llorens
Albert Navarro
Sergio Salas 177
El derecho al trabajo saludable

Jorge Aragón 193
Las brechas digitales: el derecho a la conexión y al conocimiento digital

Juan Antonio Fernández Cordón
Constanza Tobío Soler 217
¡Reloj!, marca las horas: el género del tiempo

Magdalena Díaz Gorfinkiel
Raquel Martínez-Buján 239
La recurrente marginación del sector del empleo del hogar y los cuidados: una difícil consecución de derechos laborales y sociales

Edurne Terradillos 255
El debate sobre la reducción de la jornada laboral

Eva Urbano 269
Las implicaciones laborales y sociales del teletrabajo

Francisco Trillo 281
Trabajo en plataformas digitales

José Antonio Moreno 303
La gestión de las migraciones: por un enfoque multilateral

Sheila González
Xavier Bonal 319
El derecho a la educación en el contexto de pandemia

Margarita León 333
Estado de Bienestar y jóvenes

Carlos Martín
Luis Zarapuz 341
El derecho a la vivienda, palanca para el cumplimiento de un derecho básico y la transformación económica del país

APUNTES
Resolución de la Confederación Europea de Sindicatos 355
2021 – Año por Más Democracia en el Trabajo

Nota biográfica de Alekséi von Jawlensky 366

autores

Jorge Aragón
Director de Gaceta Sindical. Reflexión y debate

Daniel Barrientos
Investigador predoctoral
Universidad Autónoma de Barcelona
QUIT – Institut d'Estudis del Treball

Isidor Boix
Federación de Industria de CCOO
Coordinador del Grupo Cadenas de Suministro en el Foro Social de la Industria de la Moda de España

Xavier Bonal
Profesor de Sociología
Universidad Autónoma de Barcelona
Director del Grupo de Investigación sobre Globalización, Educación y Políticas Sociales (GEPS)

Magdalena Díaz Gorfinkiel
Profesora de Sociología
Vicedecana del Grado en Sociología y del
Doble Grado en Ciencias Políticas y Sociología
Universidad Carlos III de Madrid

Juan Antonio Fernández Cordón
Demógrafo y economista
Investigador independiente

Béla Galgóczi
Investigador senior
Instituto Sindical Europeo

Víctor Garrido
Secretaría de Acción Sindical Internacional
Federación de Industria de CCOO
Coordinador Global del AMG de Inditex para
IndustriALL Global Union

Sheila González
Profesora de Sociología
Universidad Autónoma de Barcelona

Margarita León
Profesora de Ciencia Política
Universidad Autónoma de Barcelona

Clara Llorens
Profesora de Sociología
Universidad Autónoma de Barcelona
ISTAS-CCOO

Carlos Martín
Director del Gabinete Económico de CCOO

Raquel Martínez-Buján
Profesora de Sociología
Universidad de A Coruña

Amparo Merino
Catedrática de Derecho del Trabajo y
de la Seguridad Social
Universidad de Castilla-La Mancha

Salvador Moncada
ISTAS-CCOO

José Antonio Moreno
Consejero por CCOO en el
Comité Económico y Social Europeo

Albert Navarro
Profesor de Epidemiología y Bioestadística
Universidad Autónoma de Barcelona

Fernando Rocha
Sociólogo
Escuela del Trabajo de CCOO

Sergio Salas
Investigador post-doctoral
ESADE/Universidad Ramón Llull

Carmen Salcedo
Profesora de Derecho del Trabajo y
de la Seguridad Social
Universidad de Valencia

Lola Santillana
Secretaria de Empleo y Cualificación profesional de
CCOO

Edurne Terradillos
Profesora de Derecho del Trabajo y
de la Seguridad Social
Universidad del País Vasco

Constanza Tobío Soler
Catedrática de Sociología
Universidad Carlos III de Madrid

Francisco Trillo
Profesor de Derecho del Trabajo y
de la Seguridad Social
Universidad de Castilla-La Mancha

Eva Urbano
Responsable del
Gabinete Jurídico de CCOO

Mari Cruz Vicente
Secretaria de Acción Sindical de CCOO

Luis Zarapuz
Economista
Gabinete Económico de CCOO

Jorge Aragón

Notas sobre derechos sociales y trabajo

Recuperar, fortalecer y extender derechos

ESTE número monográfico de *Gaceta Sindical: Reflexión y Debate* tiene como principales referentes los derechos sociales y el trabajo. El trabajo porque sigue siendo una actividad central en la vida de nuestras sociedades, y las condiciones laborales afectan directamente a las condiciones de vida de la mayoría de las personas y a nuestras formas de convivencia. Y partiendo de la centralidad del trabajo en la conformación de nuestras sociedades, abordamos su relación con los derechos sociales, porque los derechos laborales son indesligables de otros derechos que van más allá del ámbito laboral, con los que están estrechamente relacionados, como los derechos a la educación, a la salud, a la protección social o a una vivienda digna. Unas consideraciones que nacen de las propias señas de identidad de CCOO cuando se conformó en la dictadura franquista como sindicato de clase y sindicato sociopolítico.

Hemos puesto como subtítulo del monográfico: *Recuperar, fortalecer y extender derechos*, que tomamos de una de las prioridades para el próximo periodo de la ponencia del 12 Congreso Confederal de CCOO, que se celebrará el 21, 22 y 23 de octubre de 2021, y al que queremos contribuir desde la humildad de estas páginas.

La pérdida de derechos sociales es una realidad que se ha ido manifestando continuadamente desde finales del pasado siglo con la extensión de los valores y las políticas neoliberales, cristalizadas en el llamado Consenso de Washington, que supuso una ruptura del contrato social implícito conformado tras la II.ª Guerra Mundial entre los países con mayor nivel de renta[1] y que impulsó el desarrollo, aunque con diferencias significativas, de los Estados de Bienestar, especialmente en Europa.

[1] Somos conscientes de que hay otras partes del mundo donde esto no ha sido así, como en los países hoy emergentes o en los de menores niveles de renta, que requieren análisis específicos.

La creciente precarización del empleo, los recortes presupuestarios en las políticas sociales públicas en defensa de una falsa austeridad –que marcaron la crisis económica de 2008– o la privatización de servicios públicos, en el contexto de una globalización sin gobierno, han supuesto una continua pérdida de derechos laborales y sociales, que ha conllevado un aumento de las desigualdades y la intensificación de los niveles de pobreza y de riesgo de exclusión social de una parte importante de la población, la más vulnerable, y que han sido exacerbadas por la pandemia globalizada de la COVID-19.

Es importante *recuperar* derechos perdidos y, con ellos, el sentido social del derecho universal a un trabajo digno. También, *fortalecer* derechos en ámbitos tan importantes como la negociación colectiva o las pensiones, porque los derechos no están garantizados sino que hay que defenderlos; e igualmente, *extenderlos* contra el empleo precario y a los difusos espacios de los nuevos entornos laborales, al trabajo de cuidados o a la protección social a los colectivos más vulnerables.

Los acuerdos de los agentes sociales y el Gobierno de España a lo largo de los momentos más difíciles de la pandemia son un ejemplo de responsabilidad colectiva, y de la importancia que tiene el diálogo social y los derechos laborales y sociales en la cohesión de nuestras sociedades. Buena y concreta muestra de ello son el papel de los expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE) como elemento amortiguador de los efectos negativos de la pandemia en la actividad económica y el empleo, la regulación del trabajo a distancia o la obligación de hacer contratos laborales a los repartidores que trabajan para una plataforma digital, la conocida como “ley riders”. Pero también, el establecimiento de un ingreso mínimo vital o la derogación del artículo 315.3 del Código Penal que dañaba gravemente el derecho de huelga.

Pero queda todavía mucho por hacer para actuar contra el elevado desempleo o la precariedad laboral. Por ello es necesario, como defendemos desde CCOO, conformar una agenda social en el escenario de la pospandemia, empezando por eliminar los aspectos dañinos de la reforma laboral del PP o aumentando el salario mínimo interprofesional.

Hablamos de derechos, pero lo hacemos reivindicando el espíritu de La Internacional: “… la igualdad ley ha de ser, no más deberes sin derechos, ningún derecho sin deber”, y aunque la canción sea del siglo XIX sigue vigente en su defensa de la dignidad en el trabajo y la solidaridad. Valores y reivindicaciones esenciales para conformar un futuro por construir, que debería tener como pilar básico configurar un nuevo contrato social –como señala Joan Coscubiela en su libro *La pandemia del capitalismo. Una lectura interesada de la crisis del coronavirus*– para reconstruir el sentido moral de la economía, asumir nuestra gran ecodependencia, apostar por la cooperación y encontrar nuevos equilibrios entre sociedad y mercado.

La reivindicación de derechos sociales como entramado de nuestras formas de convivencia exige también expresar los valores de la solidaridad desde una concep-

ción internacionalista, sin quedarnos encerrados en concepciones localistas, nacionalistas o, en nuestro entorno, simplemente europeístas. A ello contribuyen acciones como la Iniciativa Ciudadana Europea #RIGHT2CURE en la que CCOO participa activamente junto a otras organizaciones de 14 países europeos, para pedir que se suspendan los derechos de propiedad privada de las patentes de las vacunas y que el proceso de inmunización frente a la COVID-19 se acelere y llegue a todo el mundo, garantizando su acceso universal.

PLANTEAMIENTO DEL MONOGRÁFICO

El monográfico se abre con un primer bloque, desde una perspectiva internacional, que inicia el artículo de **Béla Galgóczi** sobre el concepto de transición justa, el papel de los sindicatos en este proceso y la situación en sectores claves de la economía europea, que tiene continuidad en el análisis de la sostenibilidad social de las cadenas mundiales de suministro, con especial referencia al trabajo decente en la industria de la moda, de **Víctor Garrido** e **Isidor Boix**, y que se cierra con el trabajo de **Carmen Salcedo** sobre la importancia de la Carta Social Europea y el Protocolo de reclamaciones colectivas como un elemento fundamental para el fortalecimiento de los derechos sociales.

Un segundo bloque se centra en España, partiendo de las reflexiones de **Amparo Merino** sobre los vectores que deberían orientar un Estatuto de las personas trabajadoras del siglo XXI, y continúa en el análisis del papel vertebrador de la negociación colectiva y su importancia en la consolidación y extensión de los derechos laborales de **M.ª Cruz Vicente** y **Fernando Rocha**. Sigue con el estudio de las políticas activas de empleo y los servicios públicos de empleo de **Lola Santillana**, las consideraciones sobre el papel de la formación profesional dual en el fomento del empleo juvenil de **Daniel Barrientos**, y finaliza con la defensa del derecho a la salud laboral y a un trabajo saludable, de **Salvador Moncada**, **Clara Llorens**, **Albert Navarro**, y **Sergio Salas**.

Un tercer bloque aborda debates más específicos, partiendo de las reflexiones de **Jorge Aragón** sobre las brechas digitales y la importancia de garantizar el derecho a la conexión y a los conocimientos digitales para “que nadie quede atrás”; para seguir con el estudio del tiempo dedicado al trabajo remunerado y no remunerado, y las diferencias entre hombres y mujeres, de **Juan Antonio Fernández Cordón** y **Constanza Tobío**, que tiene su continuidad en el análisis de los derechos laborales y sociales en el sector del empleo del hogar y los cuidados que aportan **Magdalena Díaz Gorfinkiel** y **Raquel Martínez-Buján**. Posteriormente, **Edurne Terradillos** plantea el debate sobre la reducción de la jornada laboral sin merma de salarios, **Eva Urbano** detalla el Acuerdo de Trabajo a Distancia entre CCOO, UGT, CEOE, CEPYME y el Gobierno y su necesaria plasmación normativa y en la negociación colectiva; **Francisco Trillo** explica los derechos laborales en el trabajo en las plataformas digitales, y se cierra el bloque con el trabajo de **José Antonio Moreno** en

relación a la gestión de las migraciones en el contexto del Pacto Global de las Naciones Unidas para una Migración legal, segura y ordenada aprobado en 2018, y el aún en desarrollo Pacto de Migración y Asilo de 2020 de la UE.

Un cuarto bloque amplía el enfoque al análisis del derecho a la educación en el contexto de la pandemia de **Sheila González Motos** y **Xavier Bonal**; al estudio de la situación de los jóvenes en el marco del Estado de Bienestar de **Margarita León**, y al derecho a la vivienda como un derecho ciudadano básico que hay que garantizar pero que, también, es una importante palanca de transformación económica, de **Carlos Martín** y **Luis Zarapuz**.

En la habitual sección de APUNTES se recoge la Resolución de la Confederación Europea de Sindicatos, aprobada el pasado marzo, para declarar 2021 como *Año por Más Democracia en el Trabajo* porque, como señala, la democracia es un valor fundamental de la Unión Europea, es la base de la cohesión social y económica y el antídoto contra la desigualdad, la exclusión y la injusticia social y, como tal, debe proyectarse y hacerse realidad también en el mundo del trabajo.

Finalmente se recogen unas breves notas biográficas del pintor expresionista **Alekséi von Jawlensky**, algunas de cuyas obras ilustran la portada y los artículos de este monográfico.

AGRADECIMIENTOS

Es obligado hacer expreso nuestro agradecimiento a las personas que nos han aportado sus análisis y reflexiones, desde una perspectiva interdisciplinar, y desde sus trabajos de estudio e investigación o su compromiso sindical. Personas que dan vida a este monográfico sobre un tema tan relevante como son los derechos laborales y sociales, especialmente importantes en estos tiempos de cambios, incertidumbres y desigualdades. Unos derechos que conforman nuestras sociedades y nuestras formas de convivencia, y en los que se deben cristalizar los valores de justicia e igualdad que defendemos desde CCOO y nuestro compromiso solidario como sindicato de clase.

Jorge Aragón
Director de *Gaceta Sindical: Reflexión y Debate*

Béla Galgóczi

La transición justa sobre el terreno: aspectos sectoriales específicos, el papel de los sindicatos y los derechos sociales

Tejado rojo, Alekséi von Jawlensky, 1910

El proceso que tiene como fin conseguir una economía con cero emisiones netas de carbono para mediados de siglo tendrá una incidencia descomunal en el empleo, las relaciones laborales y la distribución de los ingresos. La idea de una transición justa (según la cual solamente se podrán cumplir los ambiciosos objetivos de controlar el cambio climático si se logra una transición equilibrada y justa a una economía con cero emisiones de carbono) ha evolucionado durante las cuatro últimas décadas y ha pasado de ser una iniciativa sindical a convertirse en un complejo marco político que han adoptado distintas organizaciones internacionales. Partiendo del análisis de la literatura existente, este artículo deconstruye el concepto de "transición justa", evalúa sus distintas interpretaciones y dimensiones, y destaca el papel de los sindicatos en su aplicación. Los casos de dos sectores clave de la economía europea aportan ejemplos concretos que revelan el cambiante papel que han de desempeñar los sindicatos.

INTRODUCCIÓN: LA EMERGENCIA CLIMÁTICA EN SU CONTEXTO

CON el aumento de la concienciación pública sobre el cambio climático, el concepto de "emergencia climática" ha ido abriéndose paso en los debates políticos y, de hecho, ya ha sido declarada por el Parlamento Europeo (2019). Aunque los países no están cumpliendo sus compromisos nacionales acordados en París, el Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés, 2018) presentó argumentos de peso para adherirse al objetivo aún más ambicioso de reducir el calentamiento global en 1,5 °C. El Pacto Verde Europeo, anunciado por la nueva Comisión en diciembre de 2019 (Comisión Europea, 2019) como su buque insignia, pretende traducir este objetivo en políticas concretas. Partiendo de la propuesta de la Comisión, el Consejo llegó a un acuerdo en diciembre de 2020 sobre su objetivo de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) de al menos el 55% para 2030 respecto de 1990, lo que exige unos recortes más drásticos de emisiones, con un mayor efecto distributivo y sobre el empleo. La transición a una economía con cero emisiones (netas) de carbono para 2050 supone una revisión fundamental de nuestro modelo de crecimiento lineal, extractivo y basado en los combustibles fósiles, con notables repercusiones sobre el empleo, el medio de vida, las condiciones de trabajo, las destrezas y las perspectivas laborales.

Unos pocos meses después del lanzamiento del Pacto Verde Europeo se empezaron a sentir los efectos de la pandemia de la COVID-19 y estos trajeron consigo cambios profundos e inesperados en nuestras vidas, en el trabajo y en la economía en su conjunto. Dejando a un lado todas las medidas necesarias para controlar la pandemia y hacer frente a sus repercusiones económicas, ya es hora de que reflexionemos sobre el mundo que tendremos tras la pandemia desde el punto de vista

de la ecosostenibilidad. El presente artículo sostiene que el dividendo medioambiental derivado del confinamiento tuvo una corta duración y que volver a la "normalidad económica" sería un grave error. La emergencia climática, que estaba en lo más alto de la agenda política hasta febrero de 2020, no se ha desvanecido y podría verse exacerbada, de muchas maneras, por las respuestas políticas empleadas para abordar la emergencia de la COVID-19. También deberíamos tener todos muy claro que un "confinamiento climático", como medida desesperada y de último recurso para lidiar, en un futuro no tan distante, con las consecuencias de una respuesta ineficaz a la emergencia climática, no resulta ni posible ni deseable.

Este artículo sostiene asimismo que la reestructuración a gran escala que conlleva la descarbonización de la economía exige una adecuación de los mecanismos de conciliación de intereses que también supone la adopción de nuevos planteamientos estratégicos por parte de los actores principales, entre ellos los sindicatos.

Se realiza una evaluación crítica del concepto de transición justa con casos ilustrativos de transiciones laborales concretas y políticas de transición justa en los sectores automovilístico y energético europeos. La sección 1 presenta una introducción al concepto de transición justa, con la evolución que este ha experimentado durante las cuatro últimas décadas. La sección 2 analiza de forma crítica las distintas variedades de transición justa, mientras que la sección 3 se centra en el papel desempeñado por los sindicatos en este ámbito en distintos niveles y alega que, pese a la diversidad de opiniones y actitudes existentes, los sindicatos pueden desempeñar un papel destacado para lograr que la transición justa sea un éxito. La sección 4 analiza el caso de dos sectores clave: el energético y el automovilístico; y, por último, las conclusiones se presentan en la sección 5.

GRAN VARIEDAD DE TRANSICIONES JUSTAS

Transición justa: el concepto y sus dimensiones

La transición justa fue una demanda sindical temprana que ya se planteó en la década de 1960 en una controversia sobre la minería del uranio en Canadá (Greener Jobs Alliance, 2018). En aquel momento, el líder sindical estadounidense Tony Mazzocchi (1993) solicitó un "Superfondo para los trabajadores" que ofreciera apoyo financiero a los desplazados por el cierre de unas instalaciones de producción que resultaron tóxicas, y el líder sindical canadiense Brian Kohler (1996) empleó el tér-

mino “transición justa” para: “conciliar esfuerzos y poder proporcionar a los trabajadores un puesto de trabajo digno y cumplir con la necesidad de proteger el medioambiente”.

Dentro del movimiento sindical, el predecesor de la Confederación Sindical Internacional (CSI) incluyó “transición justa” en su declaración de la Conferencia de Kyoto de 1997, y posteriormente fue todo un éxito para los sindicatos que se incluyera este concepto en el Preámbulo al acuerdo de París (UNFCC, 2015) y que se adoptara la “Declaración de Silesia sobre solidaridad y transición justa” en la COP24 (CES, 2018).

Las Directrices de la OIT (2015) se convirtieron en la base de las políticas de transición justa.

La interpretación estricta de la transición justa se restringe a la afirmación pragmática relativa a gestionar una transformación ecológica de importancia histórica en un marco socioeconómico dado de un modo que sea equilibrado y justo. En este contexto, hemos de hacer hincapié en algo: ¡las dos partes del término “transición justa” tienen la misma importancia! La mayoría de los debates e interpretaciones hacen referencia a la parte de la “justicia”, pero al hablar de “transición” nos referimos a una “transición hacia una economía con cero emisiones de carbono y con ambición climática”, y este es un aspecto que no debemos olvidar.

Desde un punto de vista funcional, cuenta con dos dimensiones básicas: los “resultados” (el nuevo panorama social y de empleo en una economía descarbonizada) y el “proceso” (cómo llegamos allí desde las realidades socioeconómicas actuales). La perspectiva de los “resultados” presenta la reclamación de un trabajo digno para todos en una sociedad inclusiva con cero emisiones de carbono, que no solo ofrezca trabajos ecológicos sino de calidad. Por su parte, la del “proceso” tiene la visión de una transición gestionada, con un diálogo social significativo en todos los niveles y con dos pilares principales (Galgóczi, 2018): uno relacionado con los efectos distributivos de las políticas climáticas (por ejemplo, cómo incide una subida de los precios del carbono en distintos grupos de ingresos), y otro con la gestión de las transiciones laborales, y que incluye programas activos de reestructuración regional con iniciativas de desarrollo regional y de política industrial.

La petición inicial de una transición ecológica justa no tenía como objetivo crear desigualdades adicionales o agravar la situación social, ya fuera durante el propio proceso o en su resultado final. Un planteamiento más general nos permitirá desarrollar mejor la idea de un mundo futuro con cero emisiones de carbono, incluida la exi-

gencia de que la sociedad sea inclusiva, con desigualdades mínimas y con trabajo de calidad. A la vez que observamos las circunstancias concretas en las que debería producirse la deseada transición justa, nos queda claro que se deben abordar las desigualdades actuales de la sociedad; de hecho, esta pudiera incluso ser una condición previa para poder llevar a cabo una transformación ecológica justa. Para evitar que este concepto pueda convertirse en una idea elitista (Rosemberg, 2017) para las sociedades ricas y democráticas del norte global, hemos de abordar el tema de la justicia climática y medioambiental tanto en las relaciones entre el norte y sur globales como en cada una de sus sociedades. Así pues, esta interpretación general de la transición justa pasa de ser una narrativa que originalmente hacía referencia a una economía desarrollada para convertirse en una global. Desde la perspectiva de los sindicatos, el enfoque estricto de una transición justa haría referencia sobre todo a sus afiliados, mientras que una visión más amplia de esta abre las puertas a problemas más generales de la sociedad y sigue la idea de una "transición justa para todos".

Algunos autores (Cha *et al.*, 2021) estudian la transición justa en función de dimensiones identificadas como "Proceso–Problema–Rutas". La sección "Problema" presenta los abrumadores retos y luchas de transiciones pasadas y presentes. La de "Rutas" analiza las soluciones que han perseguido o por las que han luchado los trabajadores y los miembros de la comunidad. El "Proceso" analiza cómo han entendido y abordado estos problemas los trabajadores y las comunidades, especialmente en coalición. Eloi Laurent (2020) distingue entre justicia procesal, justicia de reconocimiento y justicia distributiva en el contexto de las políticas de transición justa.

Reflexionando de nuevo sobre las influyentes Directrices de la OIT de 2015, que colocó el diálogo social en el centro de la consecución de una transición justa, no podemos evitar plantearnos: ¿qué pasa si finalmente no se produce o no funciona el diálogo social? Stevis (2018) señala: "las Transiciones Justas son más necesarias en los países y lugares que no cuentan con un sistema de bienestar social". Las desigualdades consolidadas y arraigadas en el pasado pueden bloquear cualquier posibilidad de éxito en las estrategias para lograr una transición justa. De hecho, la desigualdad despliega gran cantidad de dimensiones transversales entre el norte y el sur globales, dentro de las sociedades, entre los trabajadores y entre sectores económicos. Todos los aspectos y dimensiones citados del concepto original contribuyen a que surjan distintos enfoques y estrategias para implantar una transición justa en el terreno, en un entorno socioeconómico dado. Tanto si el contexto social basado en distintos actores de una transición justa es conflictivo o cooperativo, la gran cantidad de estrategias de transición justa existentes no hace sino reflejar la variedad subyacente de sociedades y de situaciones reales que tenemos ante nosotros.

No existe ninguna solución milagrosa para el diseño de una estrategia de transición justa. Si bien la descarbonización es un objetivo común, las transiciones concretas se producen en entornos laborales que quedan determinados por la relación entre el capital y el trabajo.

La transición justa y los derechos sociales

Existen motivos justificados para plantearnos cómo pueden relacionarse el concepto y las prácticas de una "transición justa" con los derechos sociales. Como ya se comentó, se han vinculado distintas interpretaciones de la transición justa con las interpretaciones de "justicia" en términos de "justicia medioambiental", "justicia climática" o "justicia procesal". La desigualdad y sus distintas dimensiones pueden abordarse mediante instrumentos de protección social. Otro elemento clave de cualquier concepto de transición justa son las transiciones del mercado laboral vinculadas a la descarbonización de la economía. En esta ocasión, resulta más relevante contar con más instrumentos de las políticas del mercado laboral, todos los cuales tienen sus raíces en los derechos sociales.

Newell y Mulvaney (2013) han examinado la economía política de la transición justa y describen todo lo que conlleva: lograr cero emisiones de carbono a la vez que se presta atención a los problemas de igualdad y justicia; tener en cuenta la búsqueda de una "justicia climática" para las generaciones actuales y futuras; y además gestionar las posibles contradicciones que pudieran surgir de buscar justicia energética y climática al mismo tiempo. Heffron y McCauley (2018) hacen referencia a universos paralelos dentro de las distintas comunidades de estudiosos de la energía, el medioambiente y el cambio climático en la comprensión y definición de "transición" o de lo que significa la "justicia". Stevis y Felli (2015) plantean una pregunta muy pertinente: "¿transición justa para quién?" Señalan que entre los distintos sindicatos globales existen visiones muy diferentes, que van desde los que se centran en una transición justa en sectores concretos de sus afiliados a los que proponen cambios fundamentales en la economía política global y defienden una transición justa para todos. Identifican ciertas opiniones como *afirmativas,* si pretenden lograr una mayor igualdad dentro de los parámetros de la economía política existente, y otras como *transformativas,* si buscan cambios más profundos en la economía política.

Stevis y Felli (2015) usan también el concepto de un enfoque de *solución compartida* para las estrategias que consideran que una ecologización aceptable de la economía es un proceso mutuamente beneficioso, en el que se mantiene el equilibrio

de poder existente. Este planteamiento se ha denominado también *keynesianismo verde*, pues se centra más en las oportunidades y en el efecto de creación de empleo derivado de la transición ecológica. Todas las principales organizaciones internacionales y confederaciones sindicales siguen esta interpretación, que no prevé cambios transformativos en la economía política.

A una interpretación radical de la transición justa se le denomina *enfoque transformativo*, y según este resulta necesario contar con "el control democrático y la propiedad pública sobre el resto de las reservas de combustibles fósiles" para poder llevar a cabo una transición a una economía de bajo consumo de carbono. Esta opinión la comparten el Congreso de Sindicatos Sudafricanos (COSATU), la Red Laboral por la Sostenibilidad, y la iniciativa Sindicatos a favor de la Democracia Energética (TUED).

Si adoptamos una perspectiva más amplia, estos planteamientos no se contradicen necesariamente entre sí sino que reflejan distintas condiciones socioeconómicas bajo las que tiene lugar la transformación ecológica. No existe un conflicto inherente entre los objetivos de las políticas climáticas/medioambientales y los derechos sociales y laborales, aunque hemos de reconocer que la transición a una economía ecológica se produce en un entorno socioeconómico definido por la relación capital/trabajo.

El éxito de cualquier política climática y medioambiental ambiciosa dependerá también de la aceptación y apoyo de todas las partes afectadas, y sin una "transición justa" no podrá lograrse una transición a una economía de cero emisiones de carbono. Además, esto significa que los derechos sociales y laborales son una condición previa para cualquier política significativa de transición justa.

Teniendo en cuenta lo anterior, en el contexto del Pacto Verde Europeo la Comisión Europea (2020) presentó su Comunicación "Una Europa social fuerte para unas transiciones justas" con un plan de acción que tenía como objetivo llevar a la práctica los derechos y principios del Pilar Europeo de Derechos Sociales (PEDS) para "actualizar la economía social de mercado de Europa y garantizar unas transiciones justas para todos". La Comunicación expone cómo ayudará la política social a alcanzar los retos y oportunidades que plantea la transición ecológica actual, con propuestas de acciones para la UE en el ámbito del empleo y los derechos sociales.

El Parlamento Europeo también ha hecho hincapié en la importancia de que se implanten los 20 principios detallados en el PEDS.

Los sindicatos y la transición justa

Según la postura medioambientalista crítica, la base histórica para la conciliación social entre el capital y el trabajo surgió del alto grado de riqueza conseguida por el flujo en constante aumento de materiales y el agotamiento de los recursos naturales (Schepelmann, 2009). Se consideró que el crecimiento económico era el modo de conciliar intereses opuestos (trabajadores/capital) mediante la redistribución de (parte de) la riqueza adicional, pues se percibía que la mano de obra y el capital eran dos lados del moderno modelo de producción capitalista industrial que en su forma actual ha dejado de ser sostenible. Supone un grandísimo reto ver cómo pueden mantenerse y redefinirse los derechos sociales adquiridos bajo este modelo económico en una economía sostenible.

En este contexto, un cuerpo de literatura emergente, que se identifica como "Estudios laborales medioambientales" (Räthzel y Uzzell, 2013), distingue entre "Medioambientalismo laboral" y "Sindicalismo del movimiento social", donde este último concepto va más allá del lugar de trabajo y la afiliación y aborda problemas más generales. Stevis y Felli (2015) plantearon esta idea señalando la diferencia entre los distintos sindicatos en términos de estrategia política como sindicalismo "empresarial" o "social" (Dreiling, 1998; Moody, 2001). Así pues, el "sindicalismo empresarial" se limita a conseguir un reparto equitativo de una economía pujante pero deja las cuestiones más amplias de economía política y de igualdad en manos de las empresas y los Estados. Por otro lado, el "sindicalismo social" reconoce que los sindicatos deberían tener voz propia respecto de la organización de la economía política porque esta moldea sus ventajas materiales y porque consideran que son ciudadanos comprometidos (Munck, 2002).

Asumiendo una perspectiva histórica, los sindicatos han aducido que una defensa coherente de los intereses de sus afiliados requiere una larga lucha por conseguir un contexto social y político, tanto a nivel nacional como internacional, que favorezca el bienestar de las personas y de la sociedad en su conjunto (Spooner, 2000) y englobe "problemas sociales" más genéricos.

Para el capital, la mano de obra es un factor de la producción; los recursos naturales, incluida la atmósfera, son otro. En este sentido, los sindicatos se han estado enfrentando al capital, y los derechos laborales adquiridos (es decir, un "precio" decente por su trabajo) se consiguieron con mucho esfuerzo. Internalizar los costes externos derivados de usar los recursos medioambientales para las actividades comerciales exige un cambio de paradigma en el modelo productivo, un proceso que no se queda en el ámbito de conflicto/diálogo tradicional entre el capital y el trabajo.

Lo que esto implica es que los sindicatos, como adversarios históricos del capital, se encuentran precisamente en una posición que les permite abordar asuntos relacionados con el desarrollo sostenible.

Los sindicatos también se han mostrado dispuestos a ampliar su alcance y a reconocer los límites de la explotación de materiales y recursos. Los problemas medioambientales se han convertido en uno de sus temas esenciales y, como ya hemos demostrado, al crear la narrativa de la *transición justa* abogan por equilibrar los planteamientos centrados en los mercados y el capital con la consideración de aspectos sociales y medioambientales. Otro más de los prejuicios que se ha aplicado frecuentemente a los sindicatos en el pasado es que básicamente les interesaba mantener el *statu quo*. Sin embargo, durante las últimas décadas, y en parte por las presiones estructurales derivadas de la globalización y la evolución tecnológica, los sindicatos se han convertido en importantes agentes para la gestión del cambio. En su papel tradicional, estaban acostumbrados a gestionar los cambios derivados del afán de lucro del capital. En estos casos, solían cuestionar la legitimidad del propio cambio, y al menos un modo de esquivar sus efectos sobre los empleados ha consistido en intentar evitar que se produzcan.

En el caso de la descarbonización, se trata de una situación diferente: aquí hablamos de un objetivo compartido en beneficio de toda la humanidad. Asimismo, alcanzar este objetivo plantea un gran desafío para el mundo del trabajo, puesto que las transiciones laborales en el lugar de trabajo surgen dentro del nexo tradicional entre capital y trabajo con patrones de reorganización (por ejemplo: reducción de puestos de trabajo, transiciones laborales, mayor flexibilidad y presiones laborales) similares a los que suelen enfrentarse los sindicatos cuando defienden los intereses de los trabajadores. Una complicación adicional es que en la mayoría de los casos las dinámicas de cambio en el mundo del trabajo quedan sometidas a la influencia simultánea de todas las megatendencias principales: la descarbonización, el cambio tecnológico y la globalización.

Existe una aparente contradicción entre la competencia principal de los sindicatos, consistente en gestionar las consecuencias de los cambios y, al mismo tiempo, hacer que estos avancen. Al elevar su ambición en materia de política climática, y con ello también la presión sobre la organización del trabajo, se supone que tiene que complicarse su tarea de representación de intereses. De hecho, esta contradicción de funciones puede resultar evidente en las tensiones entre la acción sindical en los niveles más altos y a nivel de empresa. Los sindicatos que operan a nivel nacional o supranacional llevan ya tiempo promoviendo el concepto de transición justa en el contexto del cambio climático. Sin embargo, los que operan en el terreno (a

nivel local, regional, sectorial o de empresa) tienen que hacer frente a su implementación en las prácticas laborales del mundo real. Los sindicatos nacionales y sus organizaciones globales son, en su mayoría, organizaciones establecidas para representar a los trabajadores frente a entidades gubernamentales e intergubernamentales en asuntos relacionados con las políticas económica, industrial y social generales y con problemas medioambientales, mientras que las acciones de las "estructuras sindicales industriales" con las empresas tienen principalmente que ver con salarios y condiciones laborales, negociación colectiva y coordinación sindical. Por tanto, la primera categoría de organización sindical aborda cuestiones sociales más amplias, como son la política climática y medioambiental, mientras que la segunda se centra más en cómo les afectan a sus afiliados las consecuencias inmediatas de la transformación citada.

La idea de una transición justa surgió como una demanda sindical sobre cuya base fue evolucionando el concepto de transición ecológica justa hasta su forma compleja y polifacética actual que ya hemos comentado. Si bien el objetivo global es común, existen conflictos de interés en su implantación en el terreno. Y aquí es donde resulta clave el papel de los sindicatos y del diálogo social.

La dimensión climática y medioambiental de la sostenibilidad requiere compromisos que vayan más allá de los temas en los que se han centrado habitualmente los actores sociales en el pasado. Tradicionalmente, el diálogo social se orientaba a alcanzar compromisos que afectaban directamente a las partes representadas en las negociaciones, mientras que en el caso de la política climática las consecuencias son menos inmediatas y también se deben tener en cuenta los intereses de partes que no están representadas directamente en la mesa de negociaciones (EC, 2019b). Los interlocutores sociales también pueden contribuir a la mayoría de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), identificados por la OIT y la CSI (2017). No obstante, este proceso presenta diferentes escalas, con distintas constelaciones de actores y prácticas específicas en cada nivel.

Las Directrices de política para una transición justa de la OIT (OIT, 2015) piden a los gobiernos que fomenten y participen en el diálogo social en todas las fases y a todos los niveles, desde el nacional al de empresa, conforme a los estándares laborales internacionales. Se espera que los actores sociales también potencien la concienciación y ofrezcan orientación entre sus miembros en el marco de la transición justa, y desempeñen un papel activo en el diseño, implantación y supervisión de los planes energéticos y climáticos nacionales en virtud del Acuerdo de París. En el puesto de trabajo, la función tradicional principal del diálogo social ha consistido en resolver los objetivos en conflicto de las partes en el contexto de la relación ca-

pital/trabajo. La lucha contra el cambio climático es diferente en el sentido de que se trata de un objetivo común, aunque encontrar políticas equilibradas y justas con este fin exige un proceso de coordinación para el que el diálogo social es la opción óptima. Sin embargo, ni las empresas ni los sindicatos sobre el terreno tienen un interés inminente en establecer objetivos ambiciosos en materia de política climática, al menos a corto plazo. Los objetivos, la ambición y el impulso por el cambio provienen de lo más alto de la esfera política, del nivel intergubernamental o gubernamental, mientras que el diálogo social a niveles inferiores es un instrumento clave para encontrar los medios de implementación más equilibrados. Y la capacidad de los sindicatos de gestionar y equilibrar este cambio histórico puede contribuir a su empoderamiento en el futuro.

CASOS A NIVEL SECTORIAL Y DE EMPRESA: LA ELIMINACIÓN GRADUAL DEL CARBÓN Y LA TRANSFORMACIÓN DE LA INDUSTRIA AUTOMOVILÍSTICA

La descarbonización de los sectores automovilístico y eléctrico, impulsada por la regulación climática y medioambiental a niveles tanto nacional como europeo, plantea grandes desafíos en el mercado laboral. Aunque ambos sectores tienen unos niveles salariales y de organización sindical superiores a la media, existe una diferencia importante entre ambos en términos de la naturaleza y magnitud del reto: el carbón no tiene futuro pero los automóviles sí, aunque de una forma diferente. Por un lado, en el sector energético basado en el carbón, la mayoría de los puestos de trabajo van a desaparecer en una década y esto tendrá un efecto regional significativo (Alves Dias *et al.*, 2018). Sin embargo, aunque el propio carbón no tiene futuro, los trabajadores del sector y sus familias, así como quienes dependen de este sector en la región circundante sí deberían tenerlo. El sector del carbón representa únicamente el 0,15% del empleo en Europa pero, dada su elevada concentración, tiene una importancia vital para regiones concretas. Por otro lado, con una cuota de más del 6% del total del empleo europeo, el sector automovilístico general es mucho mayor. Para el sector del automóvil, abandonar el motor de combustión exigirá contar con distintas competencias, destrezas y una organización del trabajo diferente, además de tener una repercusión sustancial sobre las ventajas comparativas previamente establecidas de los distintos países y fabricantes (Bauer *et al.*, 2018).

Políticas a nivel nacional para la eliminación gradual del carbón

Las políticas de transición justa aplicadas al sector del carbón se han centrado principalmente en alargar lo más posible el período de eliminación gradual de este, con estrategias defensivas de los agentes sociales y con herramientas políticas de empleo centradas en la protección salarial y las jubilaciones anticipadas. Los casos de Alemania y Polonia (los dos países que generan casi la mitad de la electricidad derivada de la hulla y casi dos tercios de la del lignito de la Unión Europea) son pruebas claras de ello. Al mismo tiempo, también resultan evidentes las importantes diferencias de cada país.

En *Polonia* no existe un verdadero conflicto entre los sindicatos (véase Thomas y Doerfinger, 2020), las empresas y el Estado en el contexto de la transición energética: los tres concentran sus esfuerzos en mantener el *statu quo* de una economía basada en el carbón. Esta situación coincide con lo descrito por Hospers (2004) respecto de la región del Ruhr durante la década de 1970, donde todos los actores compartían el interés de conservar ese mismo *statu quo*. Con casi el 100% de la organización y un poder movilización que nos lleva al papel icónico que desempeñaron durante el maratón de huelgas de los años 80, los sindicatos mineros hacen todo lo posible por conservar el papel privilegiado del carbón en Polonia. Las empresas se centran más en alargar la transición, tal como explicó recientemente el consejero delegado de la mayor mina de carbón del país: “Romper la tendencia verde es ya prácticamente imposible y debemos realizar ajustes. No obstante, hemos de hacerlo en nuestros términos.” (Martewicz, 2020). Así que es el Estado polaco quien está intentando conciliar los intereses del sistema energético nacional basado en el carbón con la política climática y energética de la UE.

En *Alemania*, el mayor consumidor de carbón de Europa, se ha optado por una vía cauta, gradual y consensuada. Aprovechando sesenta años de experiencia en la transformación de la región del carbón y el acero del Ruhr en una moderna región con una economía basada en la energía y el conocimiento (Galgóczi, 2014), la eliminación gradual del carbón de Alemania aplica tres elementos principales para un enfoque de transición justa: una transición lenta y gradual con un alto nivel de diálogo social; gestión activa de la transición laboral; y participación en el desarrollo industrial y regional (Gärtner, 2019).

Para gestionar la restructuración de la mano de obra de la región del Ruhr, las partes de la negociación firmaron primero un convenio en 1993 para garantizar una

reducción socialmente responsable de puestos de trabajo. El 1 de abril de 2012 entró en vigor un acuerdo entre la Asociación Alemana del Carbón y el sindicato de los sectores minero, químico y energético (IG BCE) sobre el cierre definitivo de la minería de hulla alemana el 31 de diciembre de 2018. El acuerdo establece un marco para el equilibrio de intereses, la creación de un plan de compensación social y distintos contratos laborales. La codeterminación de los trabajadores ha sido un factor importante en el sector del carbón, facilitando llegar a soluciones que potencian la protección social y las labores de reconversión.

En 2018, el gobierno federal estableció la Comisión sobre crecimiento, cambio estructural y empleo (denominada en lo sucesivo la Comisión) para ofrecer recomendaciones sobre la reducción gradual en las capacidades de las centrales de carbón. La Comisión está compuesta por responsables políticos de los distintos niveles de la administración y por todas las principales partes implicadas, entre las que se incluían las empresas, los sindicatos, ONG y expertos. Las recomendaciones tienen como objetivo lograr una reducción gradual y continua en las emisiones de gases de efecto invernadero en el sector eléctrico. La última central de carbón debería cerrar definitivamente en 2038 (con la opción de hacerlo de forma anticipada en 2035), convirtiéndose así en la despedida más longeva al carbón de cualquiera de los Estados miembros de la UE15. Asimismo, la Comisión ha seguido el concepto de una transición justa en diversas dimensiones (Litz, 2019). En primer lugar, el diálogo social ha sido ejemplar; en segundo, con una eliminación gradual que se va a extender durante casi dos décadas, tanto las regiones como las empresas energéticas e industriales van a disponer de un tiempo razonable para la transformación; y en tercero, la propuesta prevé la provisión de un amplio apoyo financiero, por un valor total de 40 000 millones de euros hasta 2038, a todas las partes afectadas. El objetivo declarado es sustituir la pérdida gradual de valor añadido bruto y empleo con nuevos puestos de trabajo y valor añadido bruto por parte de productores industriales en el mismo nivel.

El sindicato IG BCE buscó un punto de equilibrio, con una estrategia de reducción gradual del carbón lo más larga posible, y abogaba por unas “condiciones marco apropiadas” con una política industrial activa y seguridad laboral (IG BCE, 2019).

En *Francia*, el sector de carbón se limita a cuatro centrales eléctricas con menos de mil empleados directos en total. Tras la declaración del gobierno en 2018 de su intención de cerrarlas para 2022, el sindicato Confédération Générale du Travail (CGT) organizó diversas concentraciones y las cuatro plantas han llevado a cabo varias oleadas de huelgas desde entonces. Los sindicatos CGT y Force Ouvrière (FO) alegan que el gobierno debería retirar el proyecto de cierre dada la poca inci-

dencia que tienen estas centrales en las emisiones de CO_2 del país y el papel que desempeñan para garantizar la seguridad energética. Ambas organizaciones han denunciado también el elevado coste social de dicho cierre, que podría resultar en la pérdida de hasta 5 000 puestos de trabajo. El tercer mayor sindicato, Confédération Française Démocratique du Travail (CFDT), ha empleado un enfoque más equilibrado y apoya la descarbonización del sector energético, pero ha denunciado la falta de visibilidad respecto del futuro de las centrales.

Podemos definir el papel de los sindicatos en el sector del carbón de distintos países como defensivo, pues de hecho han defendido el *statu quo* de la economía basada en el carbón (en Polonia y en las plantas de Francia) y han abogado por un lento proceso de transición en Alemania. Conforme a la clasificación de Stevis y Felli (2015), estos sindicatos han empleado un enfoque de *responsabilidad diferenciada* al esperar una mayor responsabilidad del Estado para con los trabajadores en riesgo durante la transición ecológica, pero quedándose cortos en términos de ambición *transformativa*.

Prácticas a nivel de empresa

El sector automovilístico se está jugando mucho más y la transformación es también mucho más compleja dado que, aparte de la descarbonización, se están produciendo simultáneamente la digitalización, tanto de la producción como del producto, y una reconfiguración de las cadenas de suministro globales del sector. A esto tenemos que añadir varios elementos desconocidos relativos a la profundidad y naturaleza de la próxima revolución en la movilidad. Para ilustrar el papel de las partes implicadas del sector en términos de formulación de políticas, el panorama relativo a los límites a las emisiones de CO_2 en la UE tras 2021 para las flotas medias de coches producidos por cada fabricante es un buen ejemplo.

Las asociaciones patronales han estado teniendo un papel controvertido durante bastante tiempo al presionar por una menor regulación en las normas sobre emisiones de vehículos, además de que algunos fabricantes dieron también el paso de implantar prácticas fraudulentas (Rieger, 2018). A los CEO de las principales empresas automovilísticas se les invitó con frecuencia a “cumbres automovilísticas” celebradas en la oficina del canciller alemán, con el apoyo tácito de los sindicatos. En términos de las políticas, los sindicatos pedían una política equilibrada de reducción de emisiones, que también tuviera en cuenta aspectos sociales y de empleo, y un fondo de transición justa para el sector (IndustriAll, 2018), a la vez que presentaron un estudio en el Parlamento Europeo en el que se señalaba que abogar por unos objetivos

más ambiciosos resultaría en más pérdidas de puestos de trabajo. Por último, el Consejo Europeo (2018) asumió una postura de consenso con una reducción del 35% del CO_2 para 2030 respecto de los niveles de 2021. Alemania primero votó a favor de una reducción del 30%, tras largos debates en los que tanto la patronal como los sindicatos se mostraron a favor de esta cifra inferior, aunque finalmente aceptaron el 35%.

Si bien es cierto que los actores del sector automovilístico no demostraron una ambición excesiva respecto de la política climática, ahora están más centrados en gestionar la transformación radical de forma equilibrada. Las relaciones industriales cooperativas y las prácticas de codeterminación de los principales fabricantes europeos (especialmente en Alemania y Francia) son grandes activos a la hora de facilitar las transiciones laborales de forma moderna e innovadora. En el caso alemán, el sindicato IG Metall considera que sus tareas principales son: dar forma a las estrategias de ubicación, empleo, innovación e inversión; alcanzar acuerdos para proteger las áreas de producción, y encontrar perspectivas de desarrollo para todas las fábricas (Strötzel y Brunkhorst, 2019). En lo que respecta a cada planta, los comités de empresa se han centrado en garantizar los intereses básicos de los empleados con acuerdos adicionales sobre el convenio colectivo, los planes de pensiones de las empresas y el reparto de beneficios. A cambio, se muestran a favor del proceso de reestructuración.

Como ejemplo destacado, el Comité general de empresa de Daimler ha llegado a un acuerdo sobre el “Proyecto Futuro” por el que se amplía la seguridad laboral de todos los empleados de Daimler de 2020 a 2030, incluidos los que trabajan en logística y en las delegaciones. En el marco de los comités de innovación de la compañía, la dirección de cada fábrica deberá notificarle al comité de empresa las estrategias de productos futuros y este podrá presentar propuestas. Ya se han realizado compromisos de inversión por valor de 35 000 millones de euros en distintas ubicaciones de Alemania, que se dedicarán a las áreas de electromovilidad, servicios de movilidad, conectividad y conducción autónoma.

Volkswagen prevé importantes recortes laborales por la introducción de nuevas tecnologías y productos. Como parte de su “Pacto Futuro” se eliminarán 25 000 puestos de trabajo, aunque también se crearán 9 000. Ya en 2016, el comité de empresa había logrado negociar un plan de seguridad laboral hasta 2025, por lo que dicha reducción de empleo se logrará de forma socialmente aceptable, incluirá trabajos de media jornada para los empleados más mayores, y se ampliará significativamente (Strötzel y Brunkhorst, 2019). Además, se han asumido distintos compromisos para realizar nuevos productos de electromovilidad en las sedes de Alemania, por lo que

se han presentado perspectivas de desarrollo para todos los departamentos para los próximos años. De este modo podrían esquivarse los planes de la dirección de externalizar ciertos productos y logísticas o reubicar todos los nuevos componentes electrónicos en el extranjero siguiendo planes de terminación específicos. También se ha llegado a acuerdos estratégicos en el sector de los proveedores, que tienen que ver concretamente con el proceso de transformación.

Dentro del sector automovilístico francés, los representantes sindicales en las empresas se encuentran también en posición de negociar los problemas derivados de la orientación estratégica de la compañía a medio plazo. Los sindicatos podrán intentar negociar los tipos de categorías laborales que pudieran verse afectados por el cambio económico o tecnológico; la implantación de la movilidad de empleados; formación sostenible e inclusión de jóvenes en la empresa; puestos de trabajo para trabajadores mayores, etc. Este marco de negociación, junto con las consultas al comité de empresa en materia de orientación estratégica, ofrecen las herramientas con las que podrá lograrse una visión común de la estrategia corporativa. Dichas prácticas de información/consulta brindan la oportunidad de comentar las posibilidades de diversificación existentes y los conocimientos, formación y adaptaciones laborales específicos que se van a necesitar.

CONCLUSIONES

No existe una verdadera contrapartida entre las dimensiones medioambiental, laboral y social de la sostenibilidad durante el proceso de transición ecológica; no obstante, en situaciones reales sí que pudieran darse. Las transiciones justas no surgen de la nada, sino en medio de las circunstancias reales de las sociedades y de las relaciones laborales, cuya calidad tiene un efecto decisivo sobre las estrategias de transición justa que se adopten y su posible funcionamiento. Las Directrices de la OIT sientan los principios básicos con dos pilares fundamentales: contar con una clara estrategia futura de descarbonización con un marco integral de políticas, por un lado, y un diálogo social significativo y viable a lo largo de todo el proceso y en todos los niveles, por otro. No obstante, la existencia del diálogo social no es suficiente para lograr el éxito en la transición justa: los actores sociales, incluidos los sindicatos, han de adaptarse a las nuevas estrategias.

Aun reconociendo que la descarbonización es un objetivo común, se están produciendo transiciones concretas en los entornos laborales que, además, quedan determinadas por la relación entre el capital y el trabajo. Y aquí es donde resulta clave el papel de los sindicatos y del diálogo social. De todos modos, existe una aparente

contradicción entre la competencia principal de los sindicatos en la gestión de las consecuencias del cambio y, al mismo tiempo, hacer que este avance. Esta dualidad de funciones a menudo resulta evidente en las tensiones que se observan entre las acciones de alto nivel de los sindicatos y las que se producen al nivel de fábrica. En un nivel nacional o supranacional, los sindicatos están promoviendo el concepto de una transición justa basada en una amplia comprensión social y en ambiciosos objetivos en materia de política climática. Sin embargo, son los sindicatos sobre el terreno, a nivel local, regional, sectorial o de empresa, quienes tienen que hacer frente a su implementación en la práctica de las relaciones laborales reales y centrar sus estrategias en el lugar de trabajo.

Los ejemplos analizados de los sectores energético y de la industria automovilística revelan que es posible adoptar un enfoque de transición justa, aunque las diferencias sectoriales y geográficas son notables. Estos ejemplos muestran que, en lugar de distinguir entre dos tipos de sindicalismo ("sindicalismo economicista" frente a "sindicalismo social", o "medioambientalismo laboral" frente al "sindicalismo del movimiento social"), en la mayoría de los casos estas funciones suelen aparecer a distintos niveles de la misma organización o están relacionadas con la distinta exposición de los afiliados al proceso de cambio.

Los sindicatos cuyos afiliados no se ven tan directamente afectados por la promulgación de medidas ambiciosas en materia de política climática (principalmente los de servicios y la construcción) o las organizaciones sindicales de más alto nivel centradas en los debates sobre políticas y en problemas sociales generales, se muestran más dispuestos a fomentar unos estándares climáticos y medioambientales más elevados. Por su parte, los de los sectores manufactureros, especialmente en los niveles más bajos de la organización, se ven con graves problemas para aceptar estrategias que presenten una mayor ambición en política climática. En cualquier caso, una vez establecidos los objetivos, son eficientes, tienen éxito y se muestran innovadores en la gestión del proceso de reestructuración de un modo activo y avanzado, tal como ha quedado claramente demostrado en el caso de IG Metall. Por otro lado, los sindicatos del sector energético derivado del carbón, conforme a un planteamiento de *responsabilidad diferenciada*, tienen razones para esperar una mayor responsabilidad del Estado para con los trabajadores durante la transición ecológica, pero se quedan cortos con su ambición *transformativa*.

Dado lo que nos estamos jugando con la emergencia climática actual, los sindicatos deben encontrar el modo de equilibrar su marcada ambición en materia de política climática con una estrategia eficiente de gestión de la transición, por el bien de sus afiliados y de la sociedad en su conjunto. Establecer un marco general de polí-

ticas en pro de una transición justa a nivel nacional y supranacional puede facilitar esta labor, con políticas de empleo que promuevan el cambio, políticas industriales de apoyo y políticas activas de desarrollo regional. Aquí es donde resulta clave el papel del diálogo social a nivel nacional y donde resulta también importante la cooperación de los grupos medioambientalistas y laborales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES DIAS, P. *et al.* (2018): *EU coal regions: opportunities and challenges ahead.* Luxemburgo: Oficina de publicaciones de la Unión Europea.

BAUER W., RIEDEL O., HERRMANN F., BORRMANN D. y SACHS C. (2018): *ELAB 2.0 Wirkung der Fahrzeugelektrifizierung auf die Beschäftigung am Standort Deutschland.* Stuttgart: Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation IAO.

COMISIÓN EUROPEA (EC)(2019): Pacto Verde Europeo, COM(2019) 640 final. Disponible en:
https://ec.europa.eu/info/files/communication-european-green-deal_en

COMISIÓN EUROPEA (2020): Comunicación: Una Europa social fuerte para unas transiciones justas
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0014&qid=1580400520904

CONFEDERACIÓN EUROPEA DE SINDICATOS (2018): *Involving trade unions in climate action to build a just transition.* Disponible en
https://www.etuc.org/publications/involving-trade-unions-climate-action-build-just-transition#.WwKj6eQUlOx

CONSEJO EUROPEO (2018): Normas sobre emisiones de CO2 para turismos y furgonetas, Bruselas. Disponible en:
https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/10/10/co2-emission-standards-for-cars-and-vans-council-agrees-its-position/

DREILING, M. (1998): “From margin to center: Environmental justice and social unionism as sites of inter-movement solidarity”. *Race, Gender & Class,* 6(1): 51–69.

GALGÓCZI, B. (2014): “The long and winding road from black to green: decades of structural change in the Ruhr region”. *International Journal of Labour Research* 6 (2): 217-240.

GALGÓCZI, B. (2018): *Just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all.* Documento normativo de ACTRAV de la OIT. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

GALGÓCZI, B. (ed.) (2019): *Towards a just transition: coal, cars and the world of work.* Bruselas: ETUI. Disponible en: https://www.etui.org/Publications2/Books/Towards-a-just-transition-coal-cars-and-the-world-of-work

GÄRTNER, S. (2019): "An attempt at preventive action in the transformation of coal-mining regions in Germany". En: Galgóczi B (ed.) *Towards a just transition: coal, cars and the world of work.* Bruselas: ETUI.

GRABHER, G. (1993): *The Embedded Firm: On the Socio-Economics of Industrial Networks.* Londres: Routledge.

GREENER JOBS ALLIANCE (2018): A trade union guide to just transition. http://www.greenerjobsalliance.co.uk/courses/a-trade-union-guide-to-just-transition-background/a-trade-union-guide-to-just- transition/

HEFFRON, R. J. y MCCAULEY, D. (2018): "What is the 'just transition'?" *Geoforum* 88: 74-77.

HOSPERS, G. J. (2004): "Restructuring Europe's Rustbelt: The case of the German Ruhrgebiet". *Intereconomics* 39(3): 147-156.

IG BCE (2019): Gerechte Energiewende: Sieben Thesen, Stiftung Arbeit und Umwelt. Disponible en: https://www.arbeit-umwelt.de/thesenpapier-vorgestellt-neuausrichtung-der-energiewendepolitik-notwendig/

IndustriAll (2018): Deal on new emission standards for cars - Urgent need for addressing social consequences. Disponible en: https://news.industriall-europe.eu/Article/281

IPCC (2018): *Global warming of 1.5 °C: an IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5 °C above pre-industrial levels.* Ginebra: IPCC.

KOHLER, B. (1996): "Sustainable Development: A Labor View". En: P*ersistent Organic Pollutants Conference,* Chicago, 5 de diciembre. Disponible en: https://www.sdearthtimes.com/et0597/et0597s4.html

LAURENT, E. (2020): "The European Green Deal: from growth strategy to social-ecological transition?" En: Vanhercke B (ed.): Social policy in the European Union: state of play 2020, ETUI, Bruselas https://www.etui.org/sites/default/files/2021-01/07-Chapter5-The%20European%20Green%20Deal.pdf

LITZ, P. (2019): "Germany's long goodbye from coal". En: Galgóczi B (ed.) (2019): *Towards a just transition: coal, cars and the world of work.* Bruselas: ETUI.

MARTEWICZ, M. (2020): Polish Miners' Strike May Hit the Wall, Bloomberg. Disponible en: https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-02-17/polish-miners-strike-may-hit-the-wall-as-coal-is-on-the-way-out

MAZZOCCHI, T. (1993): "A Superfund for Workers". *Earth Island Journal* 9(1): 40-41.

MIJIN CHA J., PRICE V., STEVIS D., y VACHON T. con MARIA BRESCIA-WEILER (2021): Workers and Communities in Transition: Report of the Just Transition Listening Project https://www.labor4sustainability.org/jtlp-2021/jtlp-report/

MOODY, K. (2001): *Workers in a lean world: Unions in the international economy.* Londres/ Nueva York: Verso.

MUNCK, R. (2002): *Globalisation and Labour: The New 'Great Transformation'*. Londres: Zed Book.

NEWELL, P. y MULVANEY, D. (2013): "The political economy of the 'just transition'". *The Geographical Journal* 179(2): 132-140.

OIT (2015): *Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all.* Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

OIT-CSI (2017): *Social dialogue as a driver and governance instrument for sustainable development.* Documento temático. Ginebra: OIT.

PARLAMENTO EUROPEO (2019): https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20191121IPR67110/the-european-parliament-declares-climate-emergency

RÄTHZEL, N. y UZZELL, D. (2013): "Mending the breach between labour and nature: A case for Environmental Labour Studies". En Uzzell D y Räthzel N (eds.) *Trade unions in the green economy: Working for the Environment.* Londres: Earthscan, pp.1-13.

RIEGER, D. (2018): Stricter CO2 standards for vehicles are not the reason for job losses. Disponible en: https://www.euractiv.com/ section/electric-cars/opinion/mon-stricter-co2-standards-for-vehicles-are-not-the-reason-for-job-losses/.

ROSEMBERG, A. (2017): "Strengthening Just Transition Policies in International Climate Governance". *Policy Analysis Brief.* 1 abril, Stanley Foundation.

SCHEPELMANN, P. (2009): *A green new deal for Europe.* Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy.

SPOONER, D. (2000): "A view of Trade Unions as part of Civil Society". *Social Development Publications,* DFID, Reino Unido.

STEVIS, D. (2018): (Re)claiming just transition. Just Transition Research Collaborative (JTRC). Disponible en: https://medium.com/just-transitions/stevis-e147a9ec189a

STEVIS, D. y FELLI, R. (2015): "Global labour unions and just transitions to a green economy". *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 15(1) 29–43.

STRÖTZEL, M. y BRUNKHORST, C. (2019): "Managing the transformation of the German automotive industry". En: Galgóczi, B. (ed.) (2019) *Towards a just transition: coal, cars and the world of work.* Bruselas: ETUI.

SZPOR, A. (2019): “The changing role of coal in the Polish economy – restructuring and (regional) just transition”. En: Galgóczi B (ed.) *Towards a just transition: coal, cars and the world of work.* Bruselas: ETUI.

THOMAS, A. y DOERFINGER, N. (2020): “Trade union strategies on climate change mitigation: Between opposition, hedging and support”. En: Clarke L y C Lipsig-Mumme (eds.) “Trade Unions, Climate Change and Just Transition”, Número especial del *European Journal of Industrial Relations,* Vol. 26:4.

UNFCCC (2015): *Acuerdo de París.* Bonn: Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático.

Víctor Garrido[1]
Isidor Boix[2]

La sostenibilidad de las cadenas mundiales de suministro en su tercera fase

Consideraciones desde la acción sindical en la Industria de la Moda española y global

[1] Secretaría de Acción Sindical Internacional de CCOO Industria y Coordinador Global del AMG de Inditex para IndustriALL Global Union y del Acuerdo Bilateral entre Mango y CCOO Industria.
[2] Colaborador de CCOO-Industria, Coordinador del Grupo Cadenas de Suministro en el Foro Social de la Industria de la Moda de España.

Naturaleza muerta con figura, frutas y paisaje, Alekséi von Jawlensky, 1909

El lema del Foro de Porto Alegre "otro mundo posible", mejor y más justo, solo se conseguirá conquistando, construyendo, desarrollando la sostenibilidad del mundo de hoy. Sostenibilidad que ha de ser social, ambiental y económica.

En el artículo se aborda la sostenibilidad social, en especial lo que se refiere al trabajo decente, focalizado en las cadenas de suministro de las marcas mundiales de la industria de la moda.

Tras unos iniciales compromisos empresariales "voluntarios", sé pasó a una segunda etapa de acuerdos vinculantes –Acuerdos Marco Globales (AMG)– cuya extensión y aplicación ha permitido avanzar hacia una legislación nacional y supranacional que establezca unas normas de aplicación general.

La pandemia de la COVID-19 ha puesto de manifiesto las insuficiencias de los sistemas nacionales de protección social. La "nueva" normalidad debe conllevar un reequilibrio mundial de las condiciones de vida y de trabajo, y orientarse hacia una nueva gobernanza mundial en la que el sindicalismo puede y debe jugar un papel fundamental. En este sentido se sitúa la propuesta de la Confederación Sindical Internacional para un NUEVO CONTRATO SOCIAL, que debería ir más allá y ser también GLOBAL.

1. LA SOSTENIBILIDAD: SUS TRES ETAPAS

TRAS un periodo largo para los humanos, muy breve para la Historia, en el que hemos manejado diversos términos para aproximarnos a un problema crucial, después de hablar de "responsabilidad social", "responsabilidad corporativa", "diligencia debida", "vigilancia debida"…, creemos que hemos acertado aproximándonos a la cuestión con un planteamiento actualizado y más concreto, con un término que lo sintetiza, **sostenibilidad**. No para anular las otras fórmulas, ni para menospreciar sus significados, sino para integrarlas en un objetivo claro al que podríamos añadir la casi vieja, pero nueva cada día, fórmula del Foro Social de Porto Alegre: "**otro mundo es posible**". Un objetivo que solo será posible si somos capaces de conseguir, conquistar, construir, desarrollar, a partir del mundo de hoy, su sostenibilidad.

Se trata de la sostenibilidad **social y ambiental**, estrechamente interrelacionadas entre sí, y también con una tercera pata imprescindible para que se sustente, la sostenibilidad **económica**, entendiendo por "economía" la organización de los recursos disponibles en cada momento, la producción, distribución y consumo de riqueza para satisfacción de las necesidades humanas. Así entendido, parece evidente que lo social, lo ambiental y lo económico son las tres patas imprescindibles para la sostenibilidad.

Por nuestra parte pretendemos ahora abordar un aspecto de una de esas tres patas, la sostenibilidad social, y en ella una de sus notas esenciales, **el trabajo decente, la dignidad del trabajo**, focalizada en las cadenas de suministro de las marcas mundiales de la industria de la moda.

Titulamos “tres fases” porque pensamos que nos encontramos hoy entrando en lo que podríamos considerar como 3ª fase del avance hacia una más clara comprensión y práctica del objetivo, de los contenidos de la sostenibilidad, de los instrumentos para construirla.

En una **primera etapa**, generalizada en los comienzos de este siglo, la creciente exigencia social en relación con el trabajo decente en los países emergentes se traducía en decisiones unilaterales de las empresas, acordando normas de acción como expresión de su “buenismo”, de su altruismo, de su generosidad, ya que afirmaban tomar medidas que trascendían sus obligaciones legales. Eran los “códigos éticos”, “códigos de conducta”, u otras fórmulas similares, compromisos expresados en sus memorias, o su adscripción, también “voluntaria”, unilateral, a criterios orientados a la defensa de la sostenibilidad por parte de organismos internacionales o por instituciones creadas a tal efecto.

Tales planteamientos sobre los estándares sociales han hecho proliferar muchas normas supranacionales al respecto, no siempre de eficaz aplicación, pero de indudable interés como referencia para la actividad sindical, como son los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos de las Naciones Unidas, y el UN Global Compact. En el mismo sentido se pronunciaba la Comisión Europea en su “Libro Verde” de 2001, que preconizaba compromisos “voluntarios” de las empresas a tal efecto.

Así se desarrollaron diversos procedimientos para la aplicación de estas iniciativas empresariales unilaterales, así como para su verificación y monitoreo en relación con una parte de sus cadenas de suministro. Con auditorias sociales a partir del SA8000, ISO 26000 y otras, y que ahora se referencian esencialmente en la **Guía de la OCDE de debida diligencia para una conducta empresarial responsable**[3] y en la **Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y política social de la OIT**[4].

Se trata de compromisos empresariales de discutible exigibilidad jurídica, aunque su planteamiento público permitió que desde diversos ámbitos sociales, esencialmente por parte de ONG y de organizaciones sindicales, los consideráramos socialmente exigibles y en consecuencia orientáramos la acción social a reivindicar su

[3] https://mneguidelines.oecd.org/Guia-de-la-OCDE-de-debida-diligencia-para-una-conducta-empresarial-responsable.pdf
[4] https://www.ilo.org/empent/areas/mne-declaration/lang--es/index.htm

cumplimiento no solo en las casas matriz, en las cabeceras empresariales, sino también en todas sus cadenas de filiales, proveedores, contratas y subcontratas, hasta su último eslabón de subcontratación. Era el ámbito de responsabilidad de lo que fue progresivamente definiéndose como cadena de producción en su cadena de valor, para generalizarse en ese momento la denominación de "**cadena de suministros**". Así se ha ido generalizando la atención a las condiciones de vida y de trabajo de las personas integradas en este entramado industrial y comercial.

La Organización Internacional del Trabajo ha ido asumiendo la específica significación de estas estructuras laborales, dedicando en 2016 una sesión de su Conferencia anual al trabajo decente en las cadenas de suministro, traducida luego en algunas iniciativas como han sido dos reuniones tripartitas de expertos: 1) para la protección de los derechos fundamentales en las Zonas francas[5] en el año 2017, y 2) para evaluar estrategias apropiadas en las cadenas mundiales de suministro, sobre diálogo social transnacional[6] y acuerdos marco internacionales en el año 2018.

Aunque muchas empresas no han pasado de esta primera fase, la intervención social contribuyó a una nueva formulación que consideramos clave para entender el devenir del concepto y práctica de la Sostenibilidad y para considerar que estamos ya en una **segunda etapa**. Nos referimos a la definición, en nuestra opinión insuficientemente publicitada y asumida, de la Comisión Europea en 2011 (COM 2011-681) que define la "responsabilidad social empresarial" en su punto 3.1 como: **"la responsabilidad de las empresas por su impacto en la sociedad […] en estrecha colaboración con las partes interesadas"**. Dos breves notas que de un plumazo permiten: 1) separar de lo que estamos hablando a una gran parte de las Memorias empresariales cuando se refieren a su labor "humanitaria" y 2) plantear que la "colaboración" de "las partes interesadas" significa que los colectivos "impactados" deben ser algo más que receptores de la buena voluntad empresarial.

La asunción social y empresarial de estos conceptos ha sido la base de lo que en esta segunda etapa se han venido denominando AMI (Acuerdo Marco Internacional), progresivamente sustituidos por los ya hoy ampliamente conocidos como **Acuerdo Marco Global** (AMG). Estos son, en nuestra opinión, el eje de esta segunda fase del avance hacia la sostenibilidad del planeta.

---

[5] https://industria.ccoo.es/cms/cli/000060/o/67/67872cb29dad3751d7f709226c5dad66000060.pdf
[6] https://industria.ccoo.es/cms/cli/000060/o/66/66b7ea0eae397ebf8c889512c4862a92000060.pdf

A esta segunda etapa pertenecen también otro tipo de Acuerdos vinculantes, como los **Acuerdos Bilaterales** de las multinacionales con los sindicatos de su casa matriz, y, sobre todo, importantes acuerdos de un colectivo de multinacionales con sindicatos y ONG como *Clean Clothes Campaign.* Uno de los primeros y el más significativo de este nuevo tipo fue el **Acuerdo de Bangladesh para la Seguridad de las instalaciones industriales.**

La extensión y aplicación de los AMG, aunque estadísticamente muy minoritarios aún, ha permitido sin embargo un nuevo avance e iniciar lo que entendemos como **una tercera fase**, con una alianza objetiva de las exigencias sociales con los intereses principalmente de las empresas que los habían suscrito, para dar pasos significativos hacia una legislación nacional y supranacional que estableciera unas **normas iguales y vinculantes para todos**, normas de general aplicación.

Luego volvemos sobre esta tercera fase que constituye un elemento novedoso en este momento y sobre el que habrá que incidir, tanto desde las instituciones nacionales y supranacionales como desde los Grupos de Interés, el sindicalismo principalmente, desde sus organizaciones a lo largo de toda la cadena de suministros. Primero para impulsar un desarrollo normativo adecuado, luego para su adecuada aplicación y su permanente desarrollo. Por ello, precisamente, es necesario no olvidar que la conclusión de nuevos Acuerdos Marco Globales, y la mejora de los ya existentes, tendrá que seguir siendo un objetivo esencial del sindicalismo organizado.

Para cerrar este apartado queremos señalar una significativa característica diferencial en cada una de las 3 fases, el sujeto impulsor de cada una de ellas. En la primera eran las empresas en sus iniciativas unilaterales, mirando por el retrovisor a la sociedad, a los consumidores en primer lugar. En la segunda los Grupos de Interés, el sindicalismo organizado, nacional y transnacional en particular. Y en la tercera es, ha de ser, la sociedad.

2. LOS ACUERDOS MARCO GLOBALES (AMG)

Los AMG son lo significativo de la segunda fase de los planteamientos de la sostenibilidad global, una fase en la que hemos pasado de la unilateral y única responsabilidad de las empresas en relación con sus cadenas de suministro, con los Grupos de Interés exigiendo, presionando, denunciando las violaciones de los derechos fundamentales, a una de **corresponsabilidad por parte de los grupos de interés.** Se han suscrito **acuerdos formales de intervención social**, por los que los grupos de

interés, el sindicalismo en particular, han adquirido importantes derechos y han asumido una concreta responsabilidad en la defensa de los derechos fundamentales del trabajo a lo largo de las cadenas de suministro.

Aunque, como veremos, sea una parte muy minoritaria de las multinacionales las que los ha suscrito, los AMG constituyen ya la referencia mundial del tema en el inicio de este siglo.

Partiendo de las ideas ya apuntadas sobre el significado del concepto de "grupos de interés" como los colectivos sobre los que impacta la actividad empresarial, conviene subrayar que ello debe permitir que todos los colectivos afectados puedan plantearse tales acuerdos con las empresas multinacionales para intervenir en sus cadenas de suministro. Sin embargo, hasta el momento solo conocemos como significativa la intervención sindical en el tema, y, aún, de forma muy desigual. Mientras la Federación Sindical Internacional de Industria mantiene una permanente atención e información al respecto[7], la Confederación Sindical Internacional apunta un interés muy marginal, siendo muy difícil encontrar referencias al respecto en su documentación y orientaciones sindicales.

Merecen destacarse, junto con nuestra experiencia de trabajo directo con el AMG de Inditex[8], algunos trabajos de investigación: los de Felix Hadwiger en 2015[9], de Álvaro Orsatti en 2018[10], y, sobre todo, y no solo por el liderazgo del grupo de profesores de la Universidad de Salamanca, los trabajos de preparación del Congreso Mundial de Derecho del Trabajo que se realizará en Lima en septiembre de este año 2021[11].

Algunas cifras y consideraciones resultan elocuentes sobre su extensión y sobre sus contenidos:

- En 2015, según Felix Hadwiger, se contabilizaban **112 Acuerdos Marco Internacionales o Globales**, que agrupados por los países en los que se situaba la casa matriz, corresponden:

---

[7] http://admin.industriall-union.org/es/temas/frente-al-capital-global/acuerdos-marco-globales
[8] https://industria.ccoo.es/5ffa04a491584d076248dacd7957aeac000060.pdf
[9] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---actrav/documents/meetingdocument/wcms_434253.pdf
[10] http://www.relats.org/documentos/PIICV.Orsatti2018.pdf
[11] https://wilfredosanguineti.files.wordpress.com/2021/02/informe-consolidado-grupo-de-investigaciocc81n-comercio-internacional-y-trabajo-version-final-10-02-21.pdf

- **Más de 9**: Alemania (29), Francia (15), España (12) y Suecia (10)
- **De 4 a 9**: Italia, Noruega, EEUU, Brasil, Portugal, Holanda, Malasia, Guayana e Indonesia.
- **De 1 a 3**: Canadá, Rusia, Australia, Nueva Zelanda, Japón, Bélgica, Dinamarca, Gracias, Suiza y Sudáfrica.

Desde 2015 algunos más se habrán suscrito. En la industria de la moda unos pocos: H&M (Suecia), Tchibo (Alemania) y ASOS (Reino Unido). Nos consta algún intento más, como es el de Benetton, en vías de negociación, pero sin más información.

- En su estudio Felix Hadwiger avanzaba dos consideraciones importantes:

  - De los 112 AMI o AMG estudiados, **solo 7** hacían referencia a toda su cadena de suministros.
  - Y de ellos, **solo el de Inditex**[12] contenía un compromiso expreso y directo sobre esta cadena, los demás se limitaban a "recomendar", incluso a "exigir", a sus proveedores un respeto a los derechos básicos del trabajo, pero sin ningún control y sin asumir una directa responsabilidad sobre tal cumplimiento.

- En la actividad e iniciativa sindical en aplicación del **AMG con Inditex**, queremos destacar que, en su última revisión, en 2019, se ha incorporado una figura que puede resultar esencial en el futuro: el **Comité Sindical Global**, con representación no solo de la estructura de la multinacional, sino también la de toda la Cadena de Suministro. Es la primera multinacional que incluye en las estructuras sindicales reconocidas como interlocutores **a los sindicatos de toda la cadena de suministros**. La iniciativa con este instrumento de trabajo sindical apunta a su evidente interés en el futuro inmediato y a largo plazo.

- Con **Mango**, tras años de trabajo sindical desarrollando la iniciativa puesta en práctica con Inditex, alcanzamos un Acuerdo Bilateral[13], para garantizar la de-

[12] Posiblemente existan, ya hoy, otros AMG que asuman eficazmente la responsabilidad de la empresa matriz sobre toda su cadena de suministros. Algunos otros AMG se han suscrito como hemos señalado. Pero, a día de hoy, en esta primavera de 2021, en las estructuras sindicales supranacionales solo conocemos información de su aplicación y utilidad, balance de su experiencia, del AMG con Inditex, sí como del bilateral con Mango y de la práctica desarrollada con El Corte Inglés. Ninguno de los demás.
[13] https://es.fashionnetwork.com/news/mango-firma-con-ccoo-un-acuerdo-sobre-las-condiciones-de-toda-su-cadena-de-suministro,1000652.html

bida diligencia y la aplicación de las normas internacionales, de la multinacional española con el sindicalismo en el país de la casa matriz, CCOO Industria en este caso, que incluye derechos de información e intervención similar al AMG con Inditex y a lo que estábamos ya desarrollando en la acción sindical de CCOO Industria con esta empresa.

- Con **El Corte Inglés** hemos impulsado una práctica similar, participando desde hace años en su comisión de trabajo regular con sus "grupos de interés". Ahora estamos ultimando algún tipo de compromiso firmado en forma de acuerdo que incluya no solo a la industria de la moda sino también al resto de sectores de su actividad industrial y comercial, lo que podría ser, de nuevo, una iniciativa pionera del sindicalismo español.

3. LA CRISIS DEL COVID-19: SUS CONSECUENCIAS SANITARIAS Y LABORALES

El 11 de marzo de 2020 la OMS declaró pandemia global por un nuevo virus, el coronavirus (COVID-19). La terrible situación que hemos vivido y estamos viviendo a todos los niveles como consecuencia de esta crisis sanitaria ha llevado a una profunda recesión global cuyos efectos pueden resultar devastadores.

En el momento de redacción de este informe son cerca de 132 millones las personas infectadas y alrededor de 2,8 millones de personas fallecidas en el mundo, pero el virus sigue desarrollando su específico proyecto de globalización, que tiene también una particular proyección en el empleo, en la economía.

La OIT estima que sobre los **3.300** millones que constituyen la población laboral mundial, la pandemia puede provocar la pérdida de unos **600** millones de empleos a tiempo completo[14].

Por su parte la Confederación Sindical Internacional (CSI) considera que para unos **2.500** millones va a suponer una pérdida parcial, temporal o definitiva, del mismo. Al mismo tiempo, casi **300** millones de trabajadores vieron caer sus retribuciones por debajo de los mínimos legales de sus respectivos países[15]. Por otra parte,

[14] Sexta edición del *Informe de la OIT sobre la COVID-19 y el mundo de trabajo.*
[15] https://www.ituc-csi.org/ilo-report-wages-falling?lang=en

Intermón estima que la población por debajo el umbral de pobreza podría aumentar en **500** millones como consecuencia de la COVID-19. La OIT considera que, sobre los citados **3.300** millones de trabajadores en el mundo, la **economía informal** mundial integra a cerca de **2.000** millones y que los ingresos de los inmersos en ella están disminuyendo en torno a un 60% (80% en África).

La industria de la moda, fuertemente globalizada en sus cadenas de suministro, es una parte importante de estas cifras. Sobre ella se produce la inmediata incidencia de la pandemia con las consecuencias directas de ésta en la estructura productiva y en el consumo, con el cierre de muchas tiendas de ropa y con la suspensión de pagos de algunas marcas internacionales.

En los primeros compases de la pandemia las grandes multinacionales de la industria de la moda pensaban incluso que les podía beneficiar de forma inmediata. Varias anunciaron a sus proveedores decisiones unilaterales, con cancelaciones de pedidos, reducción de los compromisos adquiridos tanto en cuantías como en precios, en algunos casos plantearon reducciones de hasta un 12% en los precios respecto al año anterior y con aplazamiento de pagos de hasta dos meses más que antes de la COVID-19, lo que provocó reducciones de plantillas o cierres de sus fábricas proveedoras.

Valgan como ejemplos ARCADIA, multinacional británica, que ya en abril de 2020 mandaba una circular a sus proveedores anunciándoles que había decidido por su cuenta reducir los precios de los productos ya acordados en un 30%, o ASDA (filial de la estadounidense WALMART) que decidió rebajar sus precios a los proveedores en un 50% en los productos en proceso de fabricación y en un 70% en los aún no iniciados.

Ante la presión sindical en diversos países proveedores y de IndustriALL Global Union, unas pocas multinacionales (Inditex, H&M, PVH, Target, VF y Kiabi) asumieron públicamente su compromiso de mantener, en volumen y precios, los pedidos acordados, con específicas declaraciones firmadas con IndustriALL en este sentido, como hicieron Inditex, H&M o Asos. Otras rechazaron expresamente tal compromiso, como fue el caso de Bestseller, Primark, Walmart, Tesco, JCPenney, Mark & Spencer, Mothercare… Lo cierto es que el 7 de abril de 2020 a las fábricas de Bangladesh se les habían cancelado ya pedidos por 3.050 millones de USD (dólares USA). Y siguieron aumentando.

La pandemia y las decisiones de las multinacionales tuvieron una rápida y grave repercusión en los países donde se sitúan sus fábricas proveedoras. Cierre definitivo

de algunas fábricas (25% en Myanmar, 30% en Camboya, muchas en Bangladesh, con paralización inmediata de muchas y futuro inseguro para todas las demás. Pero también aperturas forzadas de fábricas (a los 10 días en Myanmar, al mes en un mínimo del 50% en Bangladesh) para terminar pedidos pendientes o para hacer frente a nuevas oportunidades de las grandes marcas en el mercado mundial.

En Centroamérica informaron de la pérdida de 80.000 empleos y una deuda de 1.700 millones de USD en salarios atrasados en las maquilas que trabajan esencialmente para la industria norteamericana, siendo Nicaragua uno de los países más afectados.

Todo ello creó en un primer momento una tremenda confusión, luego situaciones de difícil recuperación en un futuro inmediato. En muchas ocasiones la reapertura de fábricas ha ido acompañada de un llamamiento solo a una parte de los trabajadores que integraban anteriormente las plantillas, en ocasiones solo a los que habitaban en la misma zona, con muy escasos medios de transporte público; otras traducido en una clara discriminación antisindical. En general con graves deficiencias sanitarias: en Bangladesh se considera que solamente en el 20% se garantizaron unas mínimas garantías de seguridad sanitaria.

Un grave problema ha sido el cobro de los miserables salarios que se pagan en estos países, tanto de los salarios adeudados antes de los cierres como de las compensaciones previstas en las respectivas legislaciones o arrancadas como concesión en las discusiones con los gobiernos.

Las evidentes insuficiencias de los sistemas nacionales de seguro de desempleo, y en general de seguridad social, puestas de manifiesto con la pandemia, han llevado a muchos gobiernos a proclamar políticas de apoyo a las fábricas y a los trabajadores del sector del vestuario. Algunas referencias[16] al respecto son ciertas previsiones para las fábricas con suspensión temporal de actividad por la pandemia, como son: abono de 70 USD mensuales en Camboya (repartidos entre 40 USD mensuales por parte del Gobierno y 30 USD la empresa), 43 USD en Vietnam (pero solo 3 meses), 84 USD en Indonesia, 55 USD en Myanmar, 76 USD en Pakistán, el 50% del salario en Sri Lanka, el 65% del salario en Bangladesh, o en Turquía con 143 USD. Pero en la mayoría de países no hay constancia de su cumplimiento, aunque sí de su incumplimiento. También de movilizaciones, huelgas, manifestaciones, choques con

[16] https://www.social-protection.org/gimi/ShowWiki.action?id=3417&lang=EN

la policía, detención de dirigentes sociales… en exigencia de los salarios atrasados o de las indemnizaciones por cierres o despidos, así como por la falta de medidas de seguridad en las reaperturas. Bangladesh, Camboya, Indonesia y Myanmar han sido los países en los que más se ha producido la reacción de los trabajadores ante estas situaciones. En la India reabrieron entre un 15 y un 30% de las fábricas cerradas, pero con solo del 25 al 30% de las plantillas. Y en 7 Estados de la India han anulado 35 de las 38 normas que establecían ciertos derechos del trabajo. En este marco se han producido además problemas de migraciones en pésimas condiciones entre Tailandia, Myanmar y Camboya, así como en la India entre diversos Estados del país.

La pandemia ha sido como una 'prueba de estrés' para los sectores industriales de esos países, poniendo de manifiesto claras insuficiencias o ausencia de sistemas nacionales de protección social. Por ello la construcción, el fortalecimiento y el desarrollo de sistemas de protección en los países más afectados por la COVID, ha sido el enfoque principal del "Llamado a la Acción" (*Call to Action*[17]), diseñado principalmente para apoyar y extender la protección social a los trabajadores y el apoyo a los empleadores en la industria de la confección, reconociendo las insuficiencias al respecto.

Call to Action, constituido en abril de 2020 por parte de la CSI e IndustriALL Global Union con la IOE (Organización Internacional de empleadores) y coordinado por la OIT, pretende, a través de instituciones financieras y gobiernos donantes internacionales, obtener fondos que puedan "acelerar el acceso al crédito" para los fabricantes de la industria de la confección, así como el seguro de desempleo y el apoyo económico a los trabajadores del sector. Incluye la reducción de impuestos, el aplazamiento de los derechos comerciales y el estímulo fiscal, todo ello limitado a la crisis de COVID, y destinado a estimular la creación de sistemas nacionales de protección para hacer frente a futuras crisis. Abre también la posibilidad del apoyo directo de las marcas internacionales a sus proveedores. Ya lo han suscrito algunas como: Inditex, Grupo Tendam, C&A, H&M, Adidas, Marks & Spencer, Primark, Bestseller (Jack & Jones), Tchibo, PVH, VF Corporation y Zalando, hasta un total de 132 organizaciones, entre las que se encuentran compradores, asociaciones de proveedores, sindicatos, así como iniciativas de múltiples partes interesadas y agencias de la ONU.

[17] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---dialogue/documents/statement/wcms_742371.pdf

Hasta ahora, *Call to Action* no ha publicado demasiada información –la última[18] en octubre de 2020–, ha recaudado escasos fondos para poder cubrir sus objetivos, aunque ha colaborado con iniciativas de la UE y Alemania (han propuesto financiación concreta para varios países) organizando grupos de trabajo tripartitos para la administración de fondos en algunos países: Bangladesh, Camboya, Etiopía, Haití, India, Indonesia, Myanmar y Pakistán.

La respuesta a la crisis provocada por la pandemia está siendo muy difícil, tanto para abordarla como el problema global que es, como para hacer frente a situaciones concretas no idénticas en los diversos países. La reacción de los sindicatos locales, de las organizaciones regionales, también de los sindicatos globales, ha sido en general de denuncia genérica, pero de escasa respuesta a los conflictos concretos, sin iniciativas para coordinar las respuestas puntuales o para encontrar respuestas de conjunto.

4. CARACTERIZACIÓN DE LAS CADENAS MUNDIALES DE VALOR Y SUS CARENCIAS

Conviene abordar las nuevas características de las cadenas de valor, del conjunto de unidades que integran desde la elaboración del producto, como síntesis organizada de sus ingredientes a partir de las materias primas, hasta su consumo. Una primera descripción debe pasar por diferenciar los eslabones de la cadena de producción y los de la de distribución.

Aquí abordamos la cadena de producción, para la que se ha generalizado la denominación de “cadena de suministros”. La externalización de partes o de la totalidad del proceso de fabricación del producto final ha significado su proyección a otros muchos países, muchas veces distantes del primero y con múltiples formatos societarios, desde filiales a procesos de subcontratación, por lo que una primera caracterización de las empresas impulsoras ha sido su denominación como “multinacionales”.

Algunas cifras, a partir de estadísticas diversas y dispersas, pero de suficiente aproximación para caracterizar el fenómeno, ayudan a comprender su significación:

[18] https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/sectoral/WCMS_758610/lang--en/index.htm

- El número de empresas multinacionales en el mundo puede situarse en torno a las **60.000**, desde algunas con miles de trabajadores propios hasta otras con una pequeña oficina que coordina sus múltiples eslabones de producción y distribución.

- El conjunto de las cadenas de valor de las multinacionales integra aproximadamente a la **mitad de la población activa mundial**, unos **1.600** millones de personas[19] que participan en mayor o menor grado en las actividades de producción y distribución de los bienes o servicios de todas ellas.

- Sin embargo, sus plantillas directas (matriz y filiales) incluyen solamente un **3%** de la población activa mundial, algo menos de **100** millones de personas.

- Las empresas multinacionales producen aproximadamente el **60%** de los bienes y servicios mundiales.

- Bienes y servicios que generan el **80%** del comercio internacional.

- Un espacio de prioritaria intervención de las multinacionales son las **Zonas Francas** en las que establecen sus terminales muchas de las cadenas mundiales de suministro de las multinacionales como consecuencia de las ventajas fiscales, así como de ubicación, tecnológicas… y a través de ellas canalizan una parte importante de su producción externalizada. Según el Banco Mundial en estos momentos hay unas **4.500** zonas francas en el mundo, esencialmente en los países emergentes, y en ellas encuentran ocupación casi **70** millones de trabajadores.

Para entender mejor la estructura de las cadenas mundiales de suministro, resultan elocuentes las cifras de Inditex. Damos a continuación los datos de 2019. También los de 2020 para apuntar las consecuencias inmediatas de la pandemia, incrementando tendencias apuntadas ya en años anteriores, traducidos en 751 cierres de tiendas, así como el proceso de digitalización acentuando la venta online.

[19] https://datos.bancomundial.org/indicator/SL.TLF.TOTL.IN

Años	2019	2020
Trabajadores propios (tiendas y logística)	176.611	Falta concretar las consecuencias del cierre de tiendas
Total de trabajadores ocupados en su cadena mundial de suministros (CMS)	2,9 millones	1,9 millones
Proveedores directos (1.ª línea) gestionando la CMS	1.985	1.985
Total de fábricas de su CMS	8.155	4.222
Número de países en su CMS	45	42

Las condiciones de trabajo en las cadenas mundiales de suministro pueden resumirse en las siguientes cifras:

4.1. Salarios

Las fábricas proveedoras de las grandes multinacionales, en todo caso en el sector de la industria de la moda que conocemos directamente, abonan como salario base el mínimo legal del país. Algunas cifras al respecto para 2019 de los mínimos mensuales son significativas, y apuntan por otra parte una notable dispersión:

- Bangladesh ..... 82 €
- China ..... 345 € en las zonas industriales
- India ..... 98 € en las zonas industriales
- Camboya ..... 158 €
- Marruecos ..... 209 €
- Turquía ..... 440 €
- Bulgaria ..... 286 €

Los salarios reales de taller para las jornadas de trabajo habituales que luego se indican, con las horas extra (cuando se pagan), algunos ocasionales complementos e incentivos discrecionales, suponen unos incrementos entre el 10 y el 20% sobre estos mínimos.

Por su significación práctica, el salario mínimo legal constituye uno de los elementos esenciales en la actividad sindical de los países emergentes, traducido muchas veces en la reivindicación de un “salario mínimo vital”, con mayor o menor referencia a las correspondientes normas de la OIT. Y se ha convertido teóricamente

en el eje formal del ACT, Acuerdo de IndustriALL Global Union con las principales multinacionales de la industria del vestido mundial[20], con el declarado objetivo de potenciar la negociación colectiva en estos países de sus principales proveedores con los sindicatos locales. Una iniciativa[21] que hasta ahora solo unas pocas marcas han suscrito, y cuya utilidad está siendo puesta en duda cuando algunas marcas firmantes no están respetando los mínimos compromisos de pedidos con los proveedores en esta etapa. Pendientes aún de concretar iniciativas eficaces para establecer Convenios Colectivos sectoriales, hasta ahora se han producido reuniones sin claros resultados en cuatro países: Turquía, Bangladesh, Camboya y Myanmar[22]. Solo este último ha posibilitado una referencia para paliar la situación de los trabajadores durante la pandemia con una declaración[23], sin apenas poder ponerla en práctica por el golpe de estado militar.

Cuestión no secundaria en el régimen salarial es la cotización a la "seguridad social" (con esta u otra denominación). Hemos comprobado graves deficiencias al respecto, toleradas e incluso demandadas por los trabajadores y sus organizaciones, como en España hace 50 años.

4.2. Tiempo de trabajo

En la mayoría de países la legislación laboral establece unos máximos de **48** horas semanales, incluso de **40** en algunos, con limitaciones también en las horas extraordinarias diarias, semanales, mensuales o anuales, pero que se cumplen en muy pocos casos, sin controles efectivos por las correspondientes inspecciones de trabajo y sin que sea un elemento importante para los sindicatos de estos países.

De hecho, son frecuentes, también en las mejores fábricas, **6** días de trabajo semanal, con variaciones en el día de descanso a decisión discrecional de la empresa, de **60** a **72** horas semanales con reducidas vacaciones a lo largo del año (recuérdese que la OIT establece como máximo para el tiempo de trabajo, 60 horas semanales, horas extra incluidas). Ello supone totales anuales en torno a las **3.000** horas (tén-

---

[20] ACT: https://actonlivingwages.com/
[21] Ver informe publicado por CCOO Industria:
https://industria.ccoo.es/0f076885650c94b38bbed355496a4720000060.pdf
[22] https://actonlivingwages.com/wp-content/uploads/2020/05/Final-joint-statement-brands-employers-union-on-Covid-Myanmar.pdf
[23] http://www.industriall-union.org/sites/default/files/uploads/documents/2021/MYANMAR/myanmar_media_release.pdf

gase en cuenta que las 40 horas semanales con el régimen de vacaciones europeas suponen 1.780 horas de trabajo al año).

4.3. Seguridad y Salud, derecho a la vida

Se trata evidentemente de una cuestión importante en las condiciones de trabajo, tan importante que un dirigente sindical del sudeste asiático, antes de Rana Plaza, nos decía que para él una cuestión esencial era si los trabajadores "regresaban vivos a su vivienda después de una jornada de trabajo". Esta lúcida afirmación no iba acompañada sin embargo de una continuada atención en los centros de trabajo, en los que trabajadores y estructuras sindicales asumían el tema como un problema técnico-organizativo de competencia empresarial, con, eso sí, algunas fuertes explosiones de protesta con ocasión de graves accidentes laborales.

Algo ha cambiado en la conciencia mundial del tema, también en los países emergentes directamente implicados, a raíz del hundimiento de Rana Plaza en Bangladesh, que el pasado 23 de abril de 2021 cumplió el octavo aniversario de la terrible catástrofe de su derrumbe. Las dimensiones de este desastre no tienen precedentes por su tremenda magnitud y gravedad. Había cuatro fábricas textiles superpuestas en un edificio de ocho pisos, y se resume en dos escalofriantes cifras: **1.134 personas fallecidas y más de 2.500 heridas**, muchas de ellas de gravedad, constituyendo el accidente industrial más grave de la historia, considerado "homicidio industrial" por la corte suprema de Dhaka, la capital de Bangladesh.

4.4. El Acuerdo de Bangladesh, ACCORD[24]

Por su significación en un primer momento y por su posterior proyección como acuerdo vinculante entre un conjunto de empresas multinacionales con el sindicalismo global, creemos necesario señalar lo esencial de este acuerdo.

El gravísimo desastre industrial de Rana Plaza llevó a un primer acuerdo por cinco años, hasta 2018, para la prevención de incendios y la seguridad de los edificios, del que merece destacar: 1) su alcance es de aproximadamente **2,5 millones** de trabajadores; 2) se realizaron más de **7.000** inspecciones para identificar los pe-

[24] https://bangladeshaccord.org/

ligros de seguridad, así como para exigir reparaciones industriales y verificar su finalización, y 3) se ha inspeccionado hasta ahora la integridad estructural, eléctrica y de incendios en unas **1.800** fábricas.

En la primera firma en este acuerdo se comprometieron más de 220 marcas mundiales. En octubre de 2017 se concretó un nuevo compromiso como Acuerdo de Transición con el Gobierno de Bangladesh, la BGMEA (organización empresarial del país), representantes de las marcas, las dos federaciones globales (IndustriALL y UNI) y los sindicatos del país. Las operaciones de ACCORD han continuado a partir de mayo de 2018, planteándose una estructura nacional para asumir de manera sostenible los objetivos del acuerdo. El nuevo ACCORD incluía nuevos elementos[25] basados en el primero, con aún mayor énfasis en la libertad sindical y con una protección mejorada para los trabajadores cuyas fábricas estuvieran cerradas o reubicadas por problemas de seguridad, estableciendo una indemnización por despido si los trabajadores pierden sus empleos.

Antes de la finalización del primer ACCORD, el Gobierno de Bangladesh, con una mal entendida defensa de la "soberanía nacional", pretendía que continuaran las operaciones, pero sometido a un conjunto de restricciones que dificultaban su aplicación, con un paralizante control por parte del gobierno y de los empresarios del país.

En mayo del año 2019 renovaron el acuerdo 119 marcas (entre ellas las españolas Inditex, El Corte Inglés, Mango y Mayoral) que reafirmaron su compromiso de terminar el trabajo y contribuir a la sostenibilidad del sector en el país. El Gobierno de Bangladesh recurrió judicialmente los procedimientos establecidos, impidiendo que el ACCORD continuara desarrollando su actividad, hasta que a principios del año 2019 la Corte Suprema del país decidió que esa fuera la última extensión permitida al ACCORD, y su posterior finalización, en mayo de 2021. Su cierre prematuro puede dejar a las trabajadoras y trabajadores en una situación de inseguridad en los centros de trabajo, pudiendo llevar a las marcas a reconsiderar Bangladesh como un país proveedor al cuestionar la seguridad de sus fábricas ante la mirada de la opinión pública mundial.

El ACCORD ha supuesto un efectivo esfuerzo de las multinacionales que producen en ese país, traducido en importantes mejoras en las condiciones de las insta-

[25] Ver informes sobre el ACCORD y Bangladesh en la página web de CCOO Industria: http://www.industria.ccoo.es/Publicaciones/Internacional/Informes&14305

laciones industriales. Pero consideramos más importante que los Comités de Seguridad hayan sido finalmente entendidos como órganos de necesaria representación de los trabajadores. No es anecdótico que en más de una ocasión su elección se haya convertido en las empresas en días de especial significación, acudiendo las trabajadoras y los trabajadores con sus mejores galas como día de especial celebración. De hecho, en bastantes empresas de Bangladesh los Comités de Seguridad se han convertido, al igual que ocurre en la India con los Comités contra el acoso sexual, en los más representativos del colectivo de trabajadoras y trabajadores de la empresa.

Las marcas, sindicatos y organizaciones empresariales plantean dudas sobre su "renovación", planteada por un nuevo periodo de tres años con la condición de que el control del programa pase a manos del tripartito y recién creado Consejo de Sostenibilidad RMG (RSC), como se acordó previamente en el Memorando de Entendimiento firmado entre el Comité Directivo del Acuerdo y la BGMEA el 8 de mayo de 2019. Es de vital importancia que **Bangladesh mantenga la estructura y trabajo del ACCORD**, con un nombre o con otro, evitando un posible conflicto entre las partes que lo constituyen que ponga en riesgo la iniciativa global para defender la Seguridad y Salud de los trabajadores de la industria del vestido del país, dificultando la aplicación de esta iniciativa internacional.

Desde las organizaciones sindicales globales y de muchos países, ante el riesgo del ACCORD en Bangladesh, se apunta **la necesidad de crear un organismo similar a nivel global** para conseguir un sistema consensuado destinado a evitar que este tipo de tragedias vuelva a producirse. Recientemente hemos tenido dramáticos ejemplos del riesgo evidente que subsiste:

- En febrero de 2021, 28 trabajadores murieron en una fábrica de ropa clandestina en Tánger, Marruecos, al inundarse el taller que estaba ubicado en el sótano de un edificio residencial, sin cumplir las mínimas condiciones de salud y seguridad necesarias.
- En marzo de 2021, 20 personas murieron y otras 24 resultaron heridas en un incendio que se produjo en una fábrica textil en el distrito industrial de Al Obour, al noreste de El Cairo, Egipto, en una de las fábricas de confección de ropa ubicada en un edificio de cuatro plantas. En Egipto son frecuentes este tipo de incendios.

4.5. Inmigración y migraciones

El indudable desarrollo industrial que en los países emergentes ha significado su incorporación a las cadenas de suministro de las multinacionales ha supuesto al mismo tiempo un estímulo para los desplazamientos de población, tanto de inmigraciones desde otros países de la zona como internos del propio país.

En Turquía, además de una continua inmigración, en general "sin papeles", desde Bulgaria y otros países del antaño "socialismo real" con menor desarrollo industrial y más bajos salarios, la crisis bélica y humanitaria en Siria ha tenido una gran repercusión. La diáspora de refugiados, con 5,6 millones en la región, está teniendo una gran incidencia en Turquía que acoge a más de 3,6 millones, lo que la convierte en el principal país de acogida de refugiados en el mundo.

Muchos refugiados tienen un buen nivel profesional, lo que indujo a muchas empresas a intentar aprovecharlo con contrataciones irregulares en las peores condiciones. Así pudimos comprobarlo en las cadenas de suministro de las marcas mundiales de la industria de la moda. Los sindicatos turcos, IndustriALL Global Union y algunos sindicatos de los países de las cabeceras de las multinacionales de la industria de la moda, abordamos el problema y pudimos impulsar algunas iniciativas que contribuyeron a una primera legislación turca al respecto[26].

En Brasil la inmigración más significativa de la zona de Sao Paulo era la boliviana. Con Inditex abordamos positivamente en 2011 el problema de un grupo de talleres ilegales en los que trabajaban inmigrantes bolivianos, a los que llegaba la cadena de subcontrataciones de uno de sus proveedores, consiguiendo la legalización laboral de todos ellos[27]. Esta experiencia puso de manifiesto además algo comprobado también en algunas zonas industriales de Marruecos y la India, como es una elevada proporción de hombres en las cadenas de las máquinas de coser, resultado de migraciones recientes, poco asentadas aún en la zona, que motivaba una distribución del trabajo familiar distinto de las zonas más estables de grupos familiares más amplios y que derivaban a las mujeres hacia el trabajo de los talleres de confección.

---

[26] https://industria.ccoo.es/noticia:157891-- y https://industria.ccoo.es/cms.php?cd_cms_conte=243277&cd_cms_pag=14275&cd_cms_elconmaster_to=18&bus=1

[27] Ver tribuna de Joaquím González Muntadas, Secretario General de FTEQA-CCOO, el 28 de diciembre de 2011 en *Cinco Días*: "Responsabilidad Social, el caso de Inditex"

Una particular migración en la India ha dado lugar al fenómeno conocido como *Sumangali*[28] ("mujer felizmente casada", en el idioma tamil), brutal forma de explotación del trabajo de niñas de 12 a 18 años en el Estado indio de Tamil Nadu desde otros Estados del país, con contratos de 3 años como "aprendices" para actividades de peonaje en fábricas de tejeduría del algodón, de modo que el empresario se queda hasta su finalización el 50% de sus míseros salarios para entregárselos al finalizar, si resisten los 3 años, para la "dote" que precisan para poder casarse. Las alertas sindicales y de diversas ONG desde hace algunos años está permitiendo hacerle frente y empezar a erradicarlo.

5. LA INCIPIENTE 3.ª FASE PARA LA SOSTENIBILIDAD

Como señalábamos al iniciar estas notas, consideramos que hemos comenzado una nueva fase en el proceso para garantizar la sostenibilidad de nuestro mundo.

Hay ya algunas disposiciones legales en este sentido en algunos países, entre los que la principal hoy es seguramente la ley francesa[29] que, desde el expreso deseo del respeto del trabajo decente en todas las cadenas de producción de las multinacionales francesas, establece la obligación de éstas de velar por el trabajo decente en toda su cadena de valor y elaborar para ello un "plan de vigilancia" al respecto, con participación de los sindicatos y de otros posibles grupos de interés en su elaboración. De ello resulta la directa responsabilidad de la empresa matriz por las violaciones que pudieran producirse a lo largo de la misma, también en terceros países, por parte de sus empresas proveedoras.

En varios países (Suiza, Países Bajos, Alemania, Austria, Luxemburgo y Finlandia) están abiertos procedimientos para el establecimiento de normas similares que pueden suponer un salto muy importante en la eficacia de las políticas de Responsabilidad Social Empresarial, garantizando la "debida diligencia" de las multinacionales en sus cadenas de valor, impulsando así la sostenibilidad en este nuestro mundo cada día más globalizado.

Una de las normas más eficaces en este sentido puede ser la prevista Directiva europea, que podría estar lista para antes del verano de 2021 y que obligaría a las

[28] https://industria.ccoo.es/cms/cli/000060/o/fe/fe5b45f1d72105e9059d95c5821a1a42000060.pdf
[29] https://wilfredosanguineti.files.wordpress.com/2019/07/tyd-55-56-opinion-ley-francesa-deber-de-vigilancia-wsanguneti.pdf

multinacionales de cabecera europea a garantizar el trabajo decente en su cadena de suministro, con medidas sancionadoras ante violaciones de los derechos fundamentales del trabajo en ellas.

En el mismo sentido, se ha abierto ya la discusión en la OIT sobre un posible Convenio que sintetice en un texto único sus diversas disposiciones relativas a los derechos fundamentales del trabajo, adaptándolas a las particulares condiciones de las cadenas mundiales de producción. En las Naciones Unidas se ha planteado también traducir los Principios Rectores en una norma vinculante de ámbito mundial.

6. ¿HACIA UNA "NUEVA NORMALIDAD"?

Nos sumamos a la ya extensa literatura sobre la "nueva" normalidad a la que el mundo debe orientarse saliendo de la pandemia de la COVID-19. Quizás sea, sin embargo, necesario superar la retórica que en ocasiones apunta a ninguna parte. Queremos por ello señalar algunas de las características que entendemos necesarias en esta normalidad que, para ser nueva, para no regresar a la "vieja", ha de tener elementos sustancialmente nuevos, algunos de los cuales derivan de los problemas no resueltos en el avance hacia la globalización. Apuntes pues para subrayar de nuevo que "otro mundo es posible":

- Es sin duda necesario un **reequilibrio mundial** en las condiciones de vida y de trabajo de todos los países del planeta.

- Cualquier fórmula para este avance, según sendas por definir, debe suponer una reafirmación y desarrollo de las **libertades individuales y colectivas**, lo que no está en absoluto garantizado. Algunos indicios de, por ejemplo, cómo se está superando la pandemia en China y otros países, apuntan precisamente en sentido contrario, hacia un incremento del despotismo institucional que podría suponer un intento de un, ese sí "nuevo", "despotismo ilustrado".

- Las cuestiones, problemas, respuestas positivas, AMG, experiencias de su aplicación, que hemos señalado en estas páginas, subrayan la importancia que para ello tiene **abordarlo de forma específica en las Cadenas Mundiales de Suministro**. ACT, *Call To Action*, ACCORD a nivel global, etc., son marcos de acción ya establecidos que deben asumir un nuevo protagonismo, con nuevas iniciativas y más eficaces contenidos. Y con traducción en algunos ámbitos, como la Organización Mundial del Comercio (OMC) que canaliza una parte muy importante de la vida colectiva y en relación con la cual queremos

recordar una “vieja” reivindicación sindical, la de que los productos objeto del comercio mundial tengan una garantía básica de respeto a los derechos fundamentales de las personas, del trabajo en concreto.

- Es necesario, y posible, un **nuevo ordenamiento jurídico internacional,** una nueva legislación mundial con la que construir esta nueva normalidad, para avanzar en la **gobernanza mundial**.

- En la nueva gobernanza mundial será imprescindible una nueva legislación, y a ello debe contribuir la **acción social**, pero seguirá siendo necesario entender que la consolidación jurídica de un nuevo orden precisa de la acción social, primero para lograrlo, luego para su más adecuada aplicación, y finalmente para seguir avanzando. Y en **la acción social la acción sindical debe seguir siendo un eje prioritario**.

- La creciente interrelación mundial de todo, problemas y soluciones, subraya una característica histórica que nosotros hemos comprobado más de cerca en el mundo sindical, en la defensa de la dignidad del trabajo, como es **la significación de la solidaridad**, esencialmente cuando ésta, sus contenidos y su práctica, no solo interesan a sus receptores sino también a los que deben practicarla. Éstos han entendido que sus ahora mejores condiciones de vida y de trabajo precisan, para mantenerse y desarrollarse, que se extienda el respeto a los derechos básicos al conjunto del planeta, en primer lugar, a aquellas regiones de este mundo en las que están instalados sus modos de vida, de producción y de consumo.

- Convide recordar al respecto, para incidir en tales procesos, el camino abierto en Europa hacia la Directiva, antes mencionada, de debida diligencia para garantizar el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro de las multinacionales de cabecera europea. Una Directiva que desarrolle la Carta Social Europea, y asuma los procesos legislativos abiertos en Alemania, Suiza… y, en nuestra casa, compromisos institucionales como la reactivación del CERSE y la Agenda 2030 entre otros.

- En el avance hacia la nueva gobernanza mundial, el necesario nuevo ordenamiento jurídico universal tendrá especial relevancia, pero nunca deberá considerarse que hemos llegado al puerto de destino, sino entender que se cubre una nueva etapa hacia el futuro siempre en el horizonte, que se aleja cuando parece que se alcanza. Y en este camino **la acción social siempre será un motor imprescindible**.

Todo ello supone que debemos orientarnos hacia una nueva gobernanza mundial en la que el sindicalismo (la organización colectiva en torno a los derechos del trabajo) puede y debe jugar un papel fundamental, tanto por su propia decisión como, al mismo tiempo, por la asunción social colectiva. La propuesta de la Confederación Sindical Internacional para un NUEVO CONTRATO SOCIAL se orienta precisamente en este sentido[30].

Una propuesta de la CSI que precisa un mayor contenido, más allá de su enunciado, aunque éste nos parece debería completarse, para definirse como **NUEVO CONTRATO SOCIAL GLOBAL**, con **directa proyección sobre el conjunto del planeta y al mismo tiempo con un contenido de interés inmediato para todos los centros de trabajo de este mundo**.

7. POR UN NUEVO Y MAYOR PROTAGONISMO SINDICAL

No es posible cerrar estas reflexiones desde el sindicalismo organizado sin señalar nuestra propia responsabilidad, sin rehuir ideas o propuestas de cómo desarrollarla. No es ni será la primera ocasión para apuntar algunas cuestiones, pero, ahora, en directa relación con el objetivo de la sostenibilidad de nuestro mundo, un mundo cada día más pequeño, más interrelacionado, más interdependiente, es necesario señalar algunas cuestiones que consideramos esenciales.

Si el trabajo sigue siendo, como entendemos que es, el eje de las relaciones sociales sobre el que construir la convivencia de la humanidad, la organización, como es el sindicalismo, que pretende estructurarse en torno a los intereses colectivos para la dignidad de su vida de las personas que en él intervienen, ha de tener un protagonismo esencial.

Algunas consideraciones para ello que consideramos elementales, pero de no fácil plasmación en el día a día:

- En la acción sindical diaria los problemas y garantías de la **dignidad del trabajo en el mundo** han de tener una particular presencia, tanto en los órganos de dirección sindical nacional y supranacional como en los colectivos sindicales de cada centro de trabajo.

[30] https://www.ituc-csi.org/nuevo-contrato-social-cinco?lang=en

- Existen **intereses colectivos en el mundo del trabajo a todos los niveles**, desde el centro de trabajo hasta el planeta, como síntesis solidaria de los intereses de cada uno de los colectivos y de las personas que lo integran y como tutela para el desarrollo de éstos.

- Necesitamos **órganos de organización y de dirección sindicales** que asuman conscientemente tales intereses colectivos en el ámbito que se estructuran y que, por ello, deben superar el carácter de órganos de coordinación que aún tienen[31] en demasiadas ocasiones para configurarse como **órganos de dirección social**.

- Necesitamos también que se entienda que las iniciativas de acción sindical supranacional no deben ser competencia y preocupación exclusiva de las estructuras sindicales a tal nivel, sino que deben estar presentes **en toda la estructura sindical desde el centro de trabajo**.

La SOSTENIBILIDAD del planeta se está convirtiendo ya en una prioridad no solo en los problemas planteados sino en la conciencia individual y colectiva. El sindicalismo tiene mucho que decir, y hacer, al respecto.

[31] Si hiciera falta argumentar más esta nota, negativa ya hoy, basta recordar cómo se eligen los órganos de dirección sindical supranacional (incluso algunos nacionales) con cuotas por zonas, lo que estimula los corporativismos localistas y su contraposición en tales órganos de dirección con olvido, o ignorancia, de los intereses colectivos que deberían representar tales órganos para impulsar la acción sindical unitaria y solidaria en su ámbito.

Carmen Salcedo[1]

La Carta Social Europea y el protocolo de reclamaciones colectivas: fortalecimiento de los derechos sociales y sus garantías

[1] Consultora experta internacional del Consejo de Europa (Servicio de la Carta Social Europea). El presente estudio se enmarca en las actividades del grupo de investigación internacional "Derechos Humanos y Carta Social Europea" de la *Universitat de València* (GIUV2013-148). ORCID ID: https://orcid.org/0000-0002-6529-2396. ResearcherID: Z-5983-2019.

Retrato de chica, Alekséi von Jawlensky, 1909.

La Carta Social Europea es el Tratado más completo de derechos sociales. Fue proclamada oficialmente la Constitución Social de Europa *en el Proceso de Turín (2014). Su implementación en los órganos judiciales desde hace unos años ha ido progresando, posicionando a España en uno de los países que más efectividad le ha dado mediante el control de convencionalidad. Desde finales del año 2020 su protagonismo es mayor al haber aprobado los acuerdos para proceder a la ratificación de la versión revisada y del Protocolo de reclamaciones colectivas[2]. Estos fortalecerán y consolidarán los derechos sociales y sus garantías. Este estudio proporciona las líneas básicas para afrontar los déficits de conocimiento que todavía persisten.*

---

[2] N. del E.: Cuando este artículo estaba en maquetación, el 17 de mayo de 2021, se produjo la ratificación de España de la versión revisada de la CSE y el Protocolo de reclamaciones colectivas. El trabajo se escribió, por tanto, con anterioridad a dicha ratificación.

1. CONSIDERACIONES INTRODUCTORIAS

LA Carta Social Europea (CSE/CSEr) es el Tratado internacional más importante en materia de derechos sociales. Fue declarada oficialmente la Constitución Social de Europa en el Proceso de Turín I[3], lanzado por el Secretario General del Consejo de Europa en la Conferencia de Alto Nivel que se organizó en esa ciudad los días 17 y 18 de octubre de 2014. En el informe final aprobado (*Rapport général de la Conférence à haut-niveau sur la Charte sociale européenne, L'Europe repart à Turin*[4]) se erigió en el vector de actuación de los defensores de los derechos sociales frente a cualquier institución legislativa, ejecutiva o judicial.

El seguimiento de su materialización por fases fue efectuado a través de similares eventos, del que destaca el que se celebró los días 17 y 18 de marzo de 2016 (Proceso de Turín II). Este incluyó, a su vez, la Conferencia Interparlamentaria sobre la Carta Social Europea y el *Forum* sobre los derechos sociales en Europa. En este último la Comisión Europea presentó públicamente el *Pilar Europeo de los Derechos Sociales.*

---

[3] Todos los documentos relacionados accesibles en https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/turin-process.

[4] En https://rm.coe.int/168048acf9, pp. 43 y 168. Véase también con posterioridad el *Avis du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe sur l'initiative visant la mise en place d'un Socle européen des droits sociaux par l'Union européenne,* 2 décembre 2016 «(…) la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe représente une composante essentielle de l'architecture des droits fondamentaux à l'échelle continentale et, de ce fait, elle est reconnue comme la Constitution sociale de l'Europe», accesible en: https://rm.coe.int/16806dd0bd.

La realidad no es un reflejo de esta relevancia sino más bien de su desconocimiento y confusión. Las enormes «sombras» de, por un lado, la otra entidad paralela, la Unión Europea (UE), y, por otro lado, en el seno de la organización en la que se encuadra, del *preferido* Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH), son las principales razones que lo provocan. Éstas se ven favorecidas, además, por otras no menos relevantes como un déficit de formación o una denominación de «Carta» que ya debería estar superada. Muy esclarecedor en este sentido es el art. 2.1 a) del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, adoptado el 23 de mayo de 1969 (Instrumento de adhesión de 2 de mayo de 1972, BOE de 13 de junio de 1980): “Se entiende por "tratado" un acuerdo internacional celebrado por escrito entre estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”. También por la del órgano de supervisión, que, en lugar de ser «Tribunal», es de «Comité».

Este comentario tiene como objetivo general demostrar la significación de esta norma para la actividad actual de los agentes sociales, que se va a ver muy fortalecida tras los recientes acuerdos que han iniciado los procedimientos de ratificación por España de la versión revisada y del Protocolo de reclamaciones colectivas. La situación fundamenta con solvencia la necesidad de un análisis, para afrontar, de forma argumentada, el contexto actual y el próximo.

2. ESPAÑA Y LA CARTA SOCIAL EUROPEA: SITUACIÓN ACTUAL Y ¿FUTURO INMINENTE?

La CSE fue adoptada originariamente el 18 de octubre de 1961, con entrada en vigor el 26 de febrero de 1965, como complemento del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Este, si bien es el más importante en cuanto a la protección y garantía de los derechos humanos, tiene considerables carencias respecto a los derechos sociales. Únicamente se puede establecer que hay dos preceptos *ad hoc*. El art. 4, que contiene la prohibición de la esclavitud y del trabajo forzado, y el art. 11, sobre la libertad de reunión y de asociación. Estas limitaciones han llevado, en ocasiones, a intentar una interpretación extensiva de otras disposiciones para fundamentar demandas de ese ámbito. Es el caso del art. 1 del Protocolo n.º 1, que regula el derecho a la propiedad y reconoce a toda persona física o jurídica el respeto de sus bienes, no pudiendo ser privado de la misma “(…) más que por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas por la Ley y los principios generales del derecho internacional”.

Claramente se precisaba de un texto adicional que los ampliara e integrara, más si atiende a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), poco proclive a su apreciación cuando se le ha sometido alguna controversia. En la mayoría de supuestos que se le han sometido demandas sobre limitaciones de derechos sociales fundamentadas en medidas de austeridad, las ha declarado "manifiestamente mal fundadas" e inadmisibles. Véase como ejemplos las decisiones del TEDH de 7 de mayo de 2013, *Ioanna Koufaki y Confederación de sindicatos de funcionarios públicos (ADEDY)* contra Grecia; 8 de octubre de 2013, *Conceição Mateus y Santos Januário* y 1 de septiembre de 2015, *Da Silva Carvalho Rico* ambas contra Portugal; 15 de octubre de 2013, *Savickas y otros,* y 4 de julio de 2017, *Mockiene* contra Lituania; o la última de 7 de diciembre de 2017, *P. Plaisier B. V.* contra los Países Bajos.

Los dos Tratados se pueden catalogar, a mi modo de ver, como los más importantes del organismo en el que hay que ubicarlos, el "Consejo de Europa", creado el 5 de mayo de 1949 por diez Estados fundadores. Es la agrupación más numerosa y antigua a nivel europeo, integrada en total por 47 países. La UE agrupa a 27 países y se creó con posterioridad. Estos han ratificado alguna de las versiones de la CSE. Ambas tienen en común que son organizaciones internacionales de carácter regional (europeo), frente a la OIT o la ONU que lo tienen universal. Cada una tiene su propia normativa, régimen de funcionamiento y organismos de supervisión. No se ha de confundir tampoco con el Consejo Europeo –reunión de jefes de Estado y de Gobierno de la UE–.

La aparente simetría de los dos textos normativos del Consejo de Europa es solo teórica, puesto que la pertenencia a este se condiciona a la ratificación del CEDH y no así a la CSE. Hay cuatro países, Liechtenstein, Mónaco, San Marino y Suiza que, formando parte del mismo, no la han ratificado.

En el Preámbulo declara su finalidad, que es la de garantizar el goce de los derechos sociales sin discriminación por motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, proveniencia nacional u origen social, mejorar el nivel de vida y promover el bienestar de todas las categorías de la población, rurales o urbanas.

A continuación, se estructura en cinco partes. La primera recoge los objetivos que asumen las Partes contratantes al elaborar su política. Los precisa en diecinueve puntos *programáticos.* Literalmente se referencia que "Las Partes reconocen como objetivo de su política, que habrá de seguirse por todos los medios adecuados, tanto de carácter nacional como internacional, el establecimiento de las condiciones en que puedan hacerse efectivos los derechos y principios siguientes (…)".

La segunda establece como *compromisos* a considerarse "vinculadas por las obligaciones establecidas en los artículos y párrafos siguientes (…)". Seguidamente procede a reiterar los puntos anteriores, completando su contenido con cruciales subapartados. Específicamente en ellos se contemplan los siguientes derechos:

- Derecho al trabajo para garantizar el ejercicio efectivo del derecho al trabajo (art. 1)
- Derecho a unas condiciones de trabajo equitativas (art. 2)
- Derecho a la seguridad e higiene en el trabajo (art. 3)
- Derecho a una remuneración equitativa (art. 4)
- Derecho sindical (art. 5)
- Derecho de negociación colectiva (art. 6)
- Derecho de los niños y adolescentes a protección (art. 7)
- Derecho de las trabajadoras a protección (art. 8)
- Derecho a la orientación profesional (art. 9)
- Derecho de formación profesional (art. 10)
- Derecho a la protección de la salud (art. 11)
- Derecho a la seguridad social (art. 12)
- Derecho a la asistencia social y médica (art. 13)
- Derecho a los beneficios de los servicios sociales (art. 14)
- Derecho de las personas discapacitadas a la formación profesional y a la readaptación profesional y social (art. 15)
- Derecho de la familia a una protección social, jurídica y económica (art. 16)
- Derechos de las madres y los niños a una protección social y económica (art. 17)
- Derecho a ejercer una actividad lucrativa en el territorio de otras partes contratantes (art. 18)
- Derecho de los trabajadores migrantes y sus familias a protección y a asistencia (art. 19)

Subrayo el carácter vinculante y efectivo de todos los derechos enumerados. Se confirma con tres decisivas referencias.

En primer lugar, la Parte II de la CSE que repite los diecinueve puntos de la Parte I para remarcar su diferente efecto, programático los de ésta ("Las Partes reconocen como objetivo de su política, que habrá de seguirse por todos los medios adecuados, tanto de carácter nacional como internacional, el establecimiento de las condiciones en que puedan hacerse efectivos los derechos y principios siguientes (…)"), frente al vinculante de los que la prosigue ("Las Partes Contratantes se comprometen a considerarse vinculadas (…) por las obligaciones establecidas en los artículos y párrafos siguientes (…)"). Ese es el objetivo y lógico entendimiento de la reproducción.

En segundo lugar, al explicar el peculiar sistema de ratificación en el art. 20.1 de la CSE, en el que es posible que no todos los Estados estén obligados por las mismas disposiciones. Literalmente distingue, de nuevo, la estructura separada y sus efectos ("(…) a considerar la Parte I (…) como una declaración de los objetivos que tratará de alcanzar por todos los medios adecuados (…) [y] a considerarse obligada por al menos cinco artículos de los siete que se consideran el núcleo de la CSE, en concreto, deben escoger entre los arts. 1, 5, 6, 12, 13, 16 y 19").

En tercer y último lugar, en el Anexo a la CSE, que forma parte de la misma (art. 38), en el que "Se entiende que la Carta contiene obligaciones jurídicas de carácter internacional (…)" (Parte III).

La parte III regula las obligaciones de los Estados, explicando el peculiar sistema de ratificación. Según dispone el art. 20.1 de la CSE, han de optar por un mínimo de artículos de los que se consideran el núcleo. En concreto, en este texto deben escoger cinco entre los arts. 1, 5, 6, 12, 13, 16 y 19. Luego, han de adicionar otros artículos o párrafos, de manera que el total nunca sea inferior a 10 artículos o 45 párrafos.

En cuanto a la Parte IV, contiene la regulación del sistema de control de aplicación de la CSE de presentación de informes, atribuido al anteriormente denominado Comité de Expertos Independientes, que desde 1998 se denomina CEDS.

La parte V, arts. 30 a 38, incluye, entre otros puntos, la suspensión de las obligaciones de los Estados en caso de guerra o peligro público, restricciones o limitaciones de su aplicación necesarias en una sociedad democrática destinadas a garantizar el respeto de los derechos y libertades de terceros o proteger el orden público, la seguridad nacional, la salud pública o las buenas costumbres (art. 31), las relaciones de la CSE y el derecho interno, la aplicación de la CSE por los convenios colectivos (art. 33), el ámbito territorial de la misma, la presentación de enmiendas (art. 36) o su denuncia (art. 37).

Finalmente, el Anexo realiza precisiones en cuanto a dudas interpretativas que puedan surgir en la puesta en práctica de la CSE. Es parte integrante de la norma (art. 38 CSE).

La evolución y cambios de la realidad social legitimaron que, tras unos años, fuera ampliada y/o enmendada con tres Protocolos. El primero, de 5 de mayo de 1988 (Adicional), añadió cuatro derechos:

- Derecho a la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y de profesión, sin discriminaciones por razones de sexo (art. 1)
- Derecho a la información y consulta dentro de la empresa (art. 2)
- Derecho a la participación en la determinación y mejora de las condiciones de trabajo y del entorno laboral (art. 3)
- Derecho a la protección social de las personas ancianas (art. 4)

Siguiendo el mismo sistema de ratificación, se determina que como mínimo se tiene que aceptar un precepto (art. 5.1. b)).

El segundo, de 21 de octubre de 1991 (Enmienda), modifica algunos artículos con objeto de mejorar el mecanismo de control. Este no ha entrado en vigor pues es preciso que todos los Estados expresen su consentimiento (art. 7). Faltan cuatro (Alemania, Dinamarca, Luxemburgo y Reino Unido, los dos últimos al menos lo han firmado). El Comité de Ministros en la 467.º Reunión de 2-6 de diciembre de 1991 adoptó la Decisión de aplicarlo, con la excepción del sistema de designación de los componentes del CEDS. Esta sigue estando en la competencia precisamente de ese órgano. Desde hace años se pretende, sin éxito, que pase a ser realizada por la Asamblea Parlamentaria, para garantizar su independencia e imparcialidad.

Finalmente, el significativo tercer y último Protocolo, de 9 de noviembre de 1995, que instauró un sistema de reclamaciones colectivas para avanzar en la efectividad de los derechos. Refuerza, además, en la tramitación del procedimiento, la participación de las organizaciones nacionales de empresarios y trabajadores, así como de las de carácter no gubernamental. Para que se aplique el Protocolo de Reclamaciones colectivas se ha de ratificar la norma reguladora o realizar una declaración específica por el país, al suscribir la CSE en cualquiera de sus versiones, aceptando la supervisión de sus obligaciones derivadas según el procedimiento establecido en dicho Protocolo (art. D.2 Parte IV).

El escenario que se ha descrito precisaba que se ordenara y por ello se aprobó el 3 de mayo de 1996 la CSE revisada (CSEr), que incluye un total de 31 derechos (19 de la versión originaria –con algunas modificaciones en la redacción–, 4 del primer protocolo de 1988 y 8 nuevos). Estos son los siguientes:

- Derecho a la protección en caso de despido (art. 24)
- Derecho de los trabajadores a la tutela de sus créditos en caso de insolvencia de su empleador (art. 25)

- Derecho a la dignidad en el trabajo (art. 26)
- Derecho de los trabajadores con responsabilidades familiares a la igualdad de oportunidades (art. 27)
- Derecho de los representantes de los trabajadores a protección en la empresa y facilidades que se les deberán conceder (art. 28)
- Derecho a la información y consulta en los procedimientos de despido colectivo (art. 29)
- Derecho a protección contra la pobreza y la exclusión social (art. 30)
- Derecho a la vivienda (art. 31)

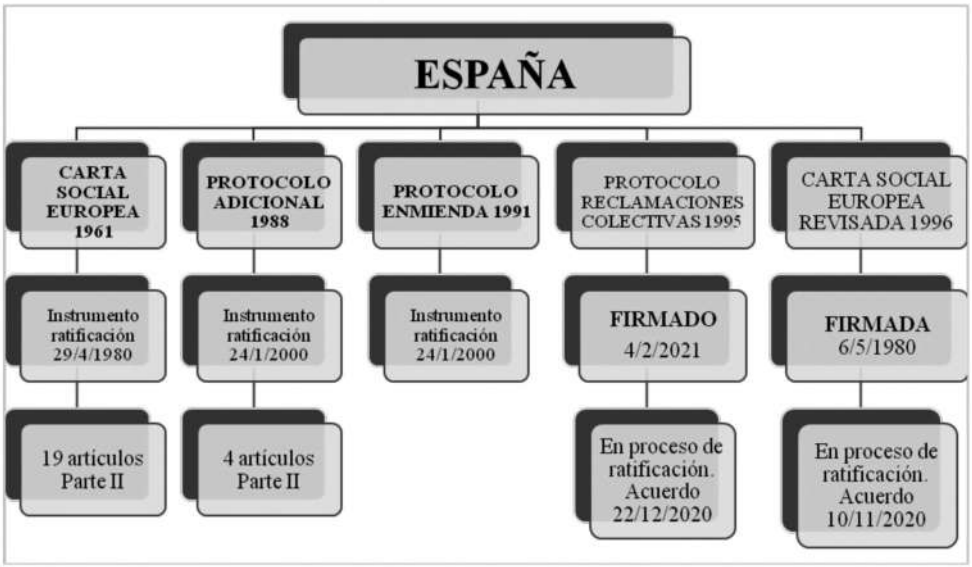
El mínimo a obligarse es de seis de entre los arts. 1, 5, 6, 7, 12, 13, 16, 19 y 20. Hay que adicionar para que el total por el que un Estado esté obligado no sea inferior a dieciséis artículos o a sesenta y tres párrafos numerados.

De los 43 Estados que han suscrito la CSE, 35 lo han hecho de la revisada y 8, entre los que está España todavía, el texto de 1961. La última en unirse al grupo más numeroso ha sido recientemente Alemania, el 29 de marzo de 2021, aunque no del texto completo. Los preceptos que no se han aceptado son los arts. 4.4, 7.1, 10.5, 19.12, 21, 22, 24, 30 y 31.

El 30 de diciembre de 2019 se formalizó el Acuerdo de coalición progresista entre PSOE y Unidas Podemos para la formación del ejecutivo que en estos momentos gobierna el país. En el punto diez del primer eje se recoge el compromiso de ratificar la Carta Social Europea revisada y el Protocolo de reclamaciones colectivas.

La realidad de ese compromiso se ha empezado a observar a finales de 2020. El 10 de noviembre de 2020 y el 22 de diciembre de 2020 el Consejo de Ministros adoptó los correspondientes acuerdos para culminar los trámites que restan y se integren en el ordenamiento jurídico.

Esquemáticamente, la situación de España se representa así:



La significación de los preceptos se ve favorecida por la jurisprudencia del CEDS. Numerosas son las reivindicaciones que han encontrado respaldo que no otorgaban instancias domésticas o de otras organizaciones supranacionales. Una de las más utilizada es la del salario mínimo interprofesional. Este órgano, en varias ocasiones –la última en las Conclusiones XXI-3 (2018)–[5], ha condenado a nuestro país por violación del art. 4.1 de la CSE, que regula el derecho a una remuneración equitativa, por no alcanzar el parámetro que utiliza, es decir, la cifra fijada no garantiza "un nivel de vida decente", a pesar de las subidas (RD 231/2020, de 4 de febrero). El incremento a 900 € que el Real Decreto 1462/2018, de 21 de diciembre determinó para el año 2019 no corrige la situación puesto que sigue sin llegar al mínimo requerido, que procedo a explicar detalladamente.

La *Observación interpretativa* de las Conclusiones XIV-2 del precepto citado establece que el umbral a seguir es el 60% del salario medio neto. Este porcentaje se calcula atendiendo a los datos que suministra el Eurostat sobre salario medio neto

[5] Salcedo Beltrán, C. "Conclusiones XXI-3 (2018) del Comité Europeo de Derechos Sociales: Evidencias de la "indiferencia" y "resistencia" a la Carta Social Europea", *Derecho de las Relaciones Laborales,* 2019, n.º 5, pp. 541 a 552.

de un trabajador soltero sin familia. Efectuada la correspondiente comprobación y cálculo se puede constatar que todavía no observa la condición fijada para pasar a una situación de conformidad (el SMI asciende a 12.600 euros brutos, debiendo alcanzar 14.183,75 netos)[6].

Recientemente, los sindicatos franceses lo han obtenido sin necesidad de esperar al pronunciamiento. Es el caso de la decisión sobre el fondo de 9 de septiembre de 2020, publicada el 1 de febrero de 2021, *Fédération de syndicats des métiers de l'ingénierie, de l'informatique, du conseil, de la formation, des bureaux et d'études (FIECI) y Syndicat National de l'Encadrement du Personnel de l'Ingénierie (SNEPI CFE-CGC)* contra Francia, reclamación colectiva n.° 142/2017. Las organizaciones alegaban en el momento de la presentación (23 de enero de 2017) la violación del art. 5 de la CSEr al limitar el art. 2143-3 del Código de Trabajo francés su derecho a elegir sus delegados sindicales. El Gobierno, en su defensa, solicitó en la última fase que se valorara la modificación legislativa, adoptada con posterioridad por la Ley 2018-217, de 29 de marzo de 2018, que entró en vigor el 1 de abril de 2018. Tras comprobar que la restricción había desaparecido, se estableció la compatibilidad con el texto internacional.

Para finalizar con los ejemplos, muy importante es, por su posible traslación directa a nuestro país, el pronunciamiento en relación con el derecho de huelga del personal de la policía. La Junta Rectora del *Ertzainen Nazional Elkartasuna* (ER.N.E.) presentó demanda ante el TEDH solicitando su reconocimiento con base en los arts. 11 y 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Lamentablemente no fue acogida en la sentencia de 21 de abril de 2015 (demanda n.º 45829/09). Por el contrario, el CEDS reconoció el derecho en virtud del art. 6.4 de la CSE en *Confédération européenne de Police (EuroCOP)* contra Irlanda, reclamación colectiva n.° 83/2012, decisión sobre el fondo de 2 de diciembre de 2013[7].

---

[6] Fuente: https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/labour-market/earnings/database, estadísticas utilizadas *Gains net annuels d'un/une employée à temps plein, célibataire sans enfants, 100% du salaire moyen* (actualizada a 28/9/2020) *y Gains nets annuels.* Un análisis más preciso en Salcedo Beltrán, C. "Sinergias entre la OIT y los instrumentos internacionales de protección de los derechos sociales: estado actual y perspectivas", *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF,* 2019, n.º 434, pp. 153-188

[7] Un completo examen en Salcedo Beltrán, C., "La protección de los derechos sociales a escala europea: de la confrontación «presente» a la ineludible integración «futura»", *Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social,* 2018, n.º 137, pp. 79 a 138.

3. LOS PROCEDIMIENTOS DE SUPERVISIÓN

3.1. El sistema de informes

El sistema tradicional de supervisión está regulado en arts. 21 a 29 de la CSE (art. C de la CSEr). Ordena a las Partes contratantes a remitir un informe en el que explicarán cómo la están implementando al adoptar normativa o praxis. Debe seguir los requerimientos que determina el *Formulario* adoptado por el Comité de Ministros el 26 de marzo de 2008, que se clasifican en generales, incluidos en la Introducción a todos los Estados, y específicos de cada precepto.

En el supuesto de estar en el primero, la información ha de ser pormenorizada, mientras que si son los siguientes, es suficiente con una actualización. Aun así, para hacer un seguimiento adecuado de la situación, todos tienen que incorporar las explicaciones y datos de los hechos que se examinan, además de las respuestas a las preguntas, generales y particulares, que el órgano haya podido realizar en el período precedente. No se considera válido el envío de listas de legislación nacional relacionada con las disposiciones de la CSE, subrayando que cualquier mención de una norma debe ir acompañada de las explicaciones adecuadas sobre la manera en la que garantizan el Tratado.

Esta tarea se fija con una periodicidad anual a excepción de los quince países que han aceptado voluntariamente el otro sistema de monitorización, el de reclamaciones colectivas, que, tras la modificación efectuada en el año 2014, se acordó que lo hicieran cada dos años y de forma simplificada. Estos se encuentran clasificados, a su vez, en el grupo A, con ocho países (Francia, Grecia, Portugal, Bélgica, Bulgaria, Italia, Irlanda y Finlandia) y el grupo B, con los otros siete (Países Bajos, Suecia, Croacia, Noruega, Eslovenia, Chipre y República Checa), según el número de reclamaciones presentadas, de más elevadas a menos. El grupo exento de presentarlo debe, a cambio, rendir cuentas sobre el seguimiento que han dado a las decisiones de fondo de las reclamaciones colectivas en las que el CEDS ha constatado la existencia de violaciones (*Findings/Constats*).

Esta complementariedad entre los procedimientos manifiesta una excelente ordenación entre ambos, recompensa a los Estados que se han comprometido por el facultativo y estimula a los que no lo han hecho a sumarse.

Quisiera puntualizar que la denominación del sistema “de informes” es precisamente porque el documento que presentan los Estados es un informe. En ocasiones se señala erróneamente que el CEDS es el que, como resultado de la monitorización

efectuada, emite “un informe” y, con ello, asimilarlo a una recomendación o dictamen. El pronunciamiento de éste se denomina «conclusiones», de conformidad, no conformidad o diferidas, de carácter preceptivo como interpretación auténtica del texto normativo por el único organismo habilitado para ello.

El contenido del examen periódico del informe presentado no versa sobre la totalidad del articulado sino sobre el grupo temático adscrito a ese año, habiendo organizado los cuatro siguientes:

a) Grupo 1 sobre empleo, formación e igualdad de oportunidades (arts. 1, 9, 10, 15, 18 de la CSE, 20 –art. 1 del Protocolo de 1988–, 24 y 25 de la CSEr)
b) Grupo 2 sobre salud, seguridad social y protección social (arts. 3, 11, 12, 13, 14 de la CSE, 23 –art. 4 del Protocolo de 1988– y 30 de la CSEr)
c) Grupo 3 sobre derechos relacionados con el trabajo (arts. 2, 4, 5, 6 de la CSE, 21 –art. 2 del Protocolo de 1988–, 22 –art 3 del Protocolo de 1988–, 26 y 28 de la CSEr)
d) Grupo 4 sobre niños, familia y migrantes (arts. 7, 8, 16, 17, 19 de la CSE, 27 y 31 de la CSEr)

Este reparto origina que cada uno de ellos sea sometido cada cuatro años, plazo muy largo que puede impedir una reacción a tiempo frente a determinadas situaciones, aunque igualmente se acoge favorablemente al proporcionar un margen suficiente para corregir incumplimientos.

El 24 de marzo de 2021 se han publicado las Conclusiones del Comité Europeo de Derechos Sociales correspondientes al año 2020/XXII-1. En total se han emitido 349 conclusiones, de las que 97 son de conformidad, 152 de no conformidad y 100 son aplazadas ante la imposibilidad de poder pronunciarse con la información suministrada. En la supervisión de nuestro país se han comunicado 10 conclusiones en total. De estas, 4 supuestos son de conformidad, 3 de no conformidad y 3 han sido pospuestas[8].

España acaba de registrar el 26 de enero de 2021 el documento correspondiente al Grupo 2 de preceptos relativos a la salud, seguridad social y protección social. El período de referencia es desde el 1 de enero de 2016 al 31 de diciembre de 2019.

---

[8] Salcedo Beltrán, C. “Conclusiones 2020 del Comité Europeo De Derechos Sociales: un imperio de discriminaciones sociales sobrevuela Europa”, *Revista General de Derecho Europeo,* 2021, n.º 54, pp. 1 a 20 (en prensa).

El CEDS ha añadido en un Anexo cuestiones sobre las medidas adoptadas para hacer frente a la pandemia de la COVID-19 que se deben atender.

Durante la tramitación, las organizaciones nacionales que estén afiliadas a las organizaciones internacionales de empleadores y de trabajadores más representativos y las no gubernamentales pueden presentar *observaciones* al informe gubernamental (art. 23.1 de la CSE).

Esta actuación es trascendental para la supervisión que realiza el CEDS puesto que la limitación de recursos humanos –la composición es solo de 15 miembros–, materiales así como la enorme cantidad de trabajo, derivada de este procedimiento y del de reclamaciones colectivas, le impiden, a falta de las mismas, contextualizar en toda su dimensión la situación a examinar y la conformidad al texto normativo. Lógicamente el informe gubernamental muestra una observancia ejemplar.

Lamentablemente no es valorada en toda su magnitud, pues no es utilizada todo lo que sería deseable, como muestra el cuadro a continuación por lo que se refiere a España, estando causado probablemente en el desconocimiento de la ocasión así como en la manera de hacerlo.

OBSERVACIONES ENVIADAS		
Informe n.º 23	Profesionales por la ética (ONG) (en cooperación con *European Center for Law and Justice*)	Conclusiones XIX-4 (2011)
Informe n.º 25	ONCE	Conclusiones XX-2 (2013)
Informe n.º 26	CCOO y UGT[9]	Conclusiones XX-3 (2014)
Informe n.º 27	CCOO y UGT	Conclusiones XX-4 (2015)
Informe n.º 28	UGT	Conclusiones XXI-1 (2016)
Informe n.º 29	CIG	Conclusiones XXI-2 (2017)
Informe n.º 30	CCOO y UGT	Conclusiones XXI-3 (2018)
Informe n.º 31	CCOO y UGT	Conclusiones XXI-4 (2019)
Informe n.º 32	CCOO y UGT	Conclusiones XXII-1 (2020)

Por lo que se refiere al plazo, según el reglamento de funcionamiento del CEDS es normalmente el 30 de abril del año en curso (art. 21A). Excepcionalmente en los

[9] Esa mención y las siguientes es conjunta puesto que el mismo documento es suscrito por ambos.

años 2019 y 2020 se amplió en dos meses, al igual que se hizo para la presentación de los informes gubernamentales. La justificación del primero es por la inclusión de nuevas preguntas y, en lo que te atañe al segundo, por la crisis de la COVID-19. En todo caso, se recomienda encarecidamente que se presenten cuanto antes para que puedan ser analizadas detalladamente por el organismo.

3.2. El procedimiento de reclamaciones colectivas

Uno de los instrumentos de defensa de los derechos sociales más representativo de la actividad sindical es el procedimiento de presentación de reclamaciones colectivas al CEDS. En cuanto se produzca la anunciada ratificación del Protocolo regulador, los agentes sociales van a ser de los primeros beneficiados como sujetos legitimados activamente. Precisamente su aprobación se realizó para reforzar su participación[10].

Las principales características son las siguientes:

a) Tiene carácter *preventivo*, en el sentido de que se puede iniciar sin necesidad de demostrar que se han iniciado los efectos negativos de la norma o práctica que se impugna, ya que se trata de que se dictamine su conformidad o no con el Tratado.
b) No es necesario agotar previamente los procedimientos jurisdiccionales nacionales.
c) No puede destinarse, como su denominación indica, para reclamaciones individuales.

Están legitimadas las organizaciones internacionales de empleadores y de trabajadores[11], las organizaciones nacionales representativas sometidas a la jurisdicción de la Parte Contratante contra la que se dirige la reclamación, las organizaciones internacionales no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas por el Consejo de Europa y que figuren en la lista elaborada a tal fin por

[10] Un estudio completo en Salcedo Beltrán, C., "El procedimiento de reclamaciones colectivas: paradigma del constitucionalismo y la justicia social (*nullum ius sine actione*)", *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,* 2020, n.º 57, pp. 195 a 271.
[11] En concreto la Confederación Europea de Sindicatos (CES), la *Business Europe* (ex UNICE) y la Organización Internacional de Empresarios (OIE).

el Comité Gubernamental[12]. Asimismo, cualquier organización nacional no gubernamental no representativa que reconozca a un Estado Contratante el derecho a presentar reclamaciones (arts. 1 y 2)[13], no teniendo que ser estos sujetos víctimas directas de la vulneración.

La reclamación se presenta por escrito, en la que se indica el precepto/s que no se está observando. Se remitirá al CEDS que se pronunciará, en un principio, sobre su admisibilidad o no (*decision sur la recevabilité/decision on admissibility*). En el caso de producirse lo primero, instruye el procedimiento, en el que puede solicitar a las partes las aclaraciones, informaciones u observaciones escritas que procedan, así como organizar una audiencia con sus representantes (art. 7).

Una vez estudiada la controversia planteada, el CEDS adopta una decisión sobre el fondo (*décision sur le bien-fondé/decision on the merits*), de estructura muy similar a una sentencia, en la que se pronunciará sobre el asunto, que transmitirá a las partes y al Comité de Ministros, siendo publicada en un plazo máximo de cuatro meses.

Se está ante la muestra más elocuente de una implicación real con los derechos, desde la perspectiva de su garantía. Se preserva su efectividad en caso de inobservancia con el mecanismo que, en el presente, se puede calificar como el más logrado, factible y operativo de entre todos los existentes en este sentido.

4. LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS DERECHOS Y DE LAS GARANTÍAS: EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EN LAS INSTANCIAS JUDICIALES

Todos los incumplimientos que se detectan tanto por la vía del sistema de informes (conclusiones) como por el procedimiento de reclamaciones colectivas (decisiones de fondo) tienen carácter vinculante y deberían ser observados.

La realidad evidencia supuestos en los que se implementa el pronunciamiento, el supuesto más reciente se encuentra en la decisión de fondo de 11 de septiembre de 2019, *Central Union for Child Welfare (CUCW)* contra Finlandia, Reclamación n.º 139/2019, que tras hacerse pública el 4 de febrero de 2020, el gobierno ha comunicado que retirará la medida en unos meses.

---

[12] El listado se puede encontrar en https://www.coe.int/fr/web/turin-european-social-charter/non-governmental-organisations-entitled-to-lodge-collective-complaints.
[13] Finlandia reconoció el 21 de agosto de 1998 a las ONG representativas de su país el derecho a interponer reclamaciones colectivas.

Lamentablemente, frente a una gran parte de resoluciones la reacción es de resistencia, llegando incluso a atacar al órgano emisor. Así lo han manifestado públicamente, por ejemplo, los Países Bajos o España. El primero, en respuesta a la comunicación del CEDS en cuanto al incumplimiento de los arts. 13.4 y 31.2 de la CSE revisada en la decisión de fondo de 1 de julio de 2014 (Reclamación n.º 90/2013, *Conférence des Eglises européennes (CEC)*), con referencia a los inmigrantes adultos en situación irregular, presentó al Comité de Ministros alegaciones calificando sus interpretaciones de injustificadas, extralimitadas de su competencia –al imponer unilateralmente obligaciones que no están previstas en el Tratado– y de no realizarlas de "buena fe", incluso contrarias al propio texto, pretendiendo también disuadir al resto de Estados a que ratifiquen el Protocolo de reclamaciones colectivas[14].

En cuanto a nuestro país, en las contestaciones de los responsables españoles, por ejemplo, en las respuestas dadas al *Cuestionario relativo a las buenas prácticas sobre la aplicación de los derechos sociales a nivel nacional,* realizada por el grupo de redacción sobre los derechos sociales (CDDH-SOC)[15], publicado el 12 de diciembre de 2017, el que indica que cumple el Tratado y que las objeciones se derivan de las interpretación que realiza el CEDS, "(…) que va más allá del texto de la Carta y la de la interpretación anexa a la misma, incrementando las obligaciones y creando inseguridad jurídica para los Estados que lo han ratificado".

Frente a esta situación el control de convencionalidad derivado del art. 96.1 de la CE se erige en un instrumento para exigir los derechos reconocidos en las instancias judiciales inferiores, definido como la obligación de los jueces de velar por que los efectos de las disposiciones de un tratado internacional "(…) no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin" (Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 26 de septiembre de 2006, asunto *Almonacid Arellano y otros* c. Chile).

Ejemplos de factibilidad y voluntad positiva por lo que se refiere al orden social hay numerosos desde el año 2013, en el que algunos órganos de primera se han convertido en protagonistas de su materialización (entre otras, las sentencias de los juzgados n.º 2 de Barcelona de 9 de noviembre de 2013, n.º 1 de Tarragona de 2 de abril de 2014, n.º 1 de Las Palmas de 11 de mayo y 3 de junio de 2015 y SJS n.º 3 de Barcelona de 27 de octubre de 2015).

---

[14] En *Annexe à la Résolution CM/ResChS(2015)5* Intervention de la délégation des Pays-Bas.
[15] https://rm.coe.int/reponses-au-questionnaire-relatif-aux-bonnes-pratiques-sur-la-mise-en-/16807762ac.

La tarea no ha sido sencilla, puesto que algunos han sido revocados por la instancia siguiente, más remisa al reconocimiento del efecto *self-executing* de los Tratados y, más aún, si se trata de la CSE. Pero finalmente durante el año 2016 y principios del 2017 se han sumado algunos Tribunales Superiores de Justicia, fallando de forma contundente en cuanto a su vinculación y efecto directo, así como a la consideración de "jurisprudencia" de los pronunciamientos del CEDS. Es el caso de los del TSJ de Canarias/Las Palmas de Gran Canaria de 28 de enero de 2016 (Rec. 581/2015) y 30 de marzo de 2016 (Rec. 989/201), Castilla y León/Valladolid de 19 de diciembre de 2016 (Rec. 2099/2016) o la más reciente, de nuevo el TSJ de Canarias/Las Palmas de Gran Canaria, de 31 de enero de 2017 (Rec. 1300/2016), que literalmente resuelven de la CSE, que en virtud Carta Magna, no se puede impedir "la aplicación interna y directa", pues "es derecho interno, y las disposiciones *self-executing* contenidas en la misma son inmediatamente aplicables a sus destinatarios y vinculan a los órganos judiciales y administrativos del Estado, del mismo modo que las demás normas jurídicas de producción interna".

Sobre la más cuestionada vinculación a los pronunciamientos del CEDS y su valor, disponen que "(…) constituyen jurisprudencia que debe ser aplicada por los órganos jurisdiccionales nacionales", siendo de plena aplicación "(…) en la medida en que interpretan y delimitan el sentido de las reglas y preceptos que se contienen en la Carta, y que son en definitiva la interpretación auténtica del Tratado", lo que obliga "a analizar a la luz de las normas y Tratados citados la legalidad [del asunto controvertido que se ha sometido]".

Esta interpretación no es incompatible con la posible constitucionalidad de la normativa objeto de examen, como recientemente ha avalado el Tribunal Constitucional con la sentencia 140/2018, de 20 de diciembre. Brevemente señalaré que en ella se aborda en el FJ 6.º si el contenido del análisis de constitucionalidad puede o debe incluir un examen sobre la compatibilidad entre tratados y la ley interna, y si ese eventual juicio puede derivar en la declaración de inconstitucionalidad de una ley interna por oposición a un tratado, sobre la base de la previsión contenida en el artículo 96 de la CE. Las normas en particular objeto de examen son la Ley Orgánica 1/2014, de 13 de marzo, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial y el IV Convenio de Ginebra de protección de personas civiles en tiempo de guerra de 12 de agosto de 1949, pero, como se deducirá, la resolución es perfectamente extrapolable al resto de supuestos que puedan plantearse en cuanto al conflicto ley interna-tratado internacional (Carta Social Europea, Convenios OIT…).

Reconociendo el órgano supremo que el precepto constitucional no contiene previsión expresa alguna relativa a la exigencia de que los jueces ordinarios o el Tribunal

Constitucional formulen dicho control de convencionalidad ni existe tampoco esta previsión en relación con el Tribunal Constitucional, es indispensable determinar cuál es el órgano jurisdiccional competente para formularlo y su alcance. Para ello, precisa que el contenido del art. 96 de la CE "(…) no atribuye superioridad jerárquica a los tratados sobre las leyes internas" sino que "establece, de un lado, una regla de desplazamiento por parte del tratado de la norma interna anterior, sin que ello suponga su derogación, y, de otro, define la resistencia del tratado a ser derogado por las disposiciones internas posteriores en el tiempo", precisando que su realización no supone la exclusión de la norma interna del ordenamiento nacional, sino "su mera inaplicación".

En suma, es concluyente al señalar que, en ningún momento, se enjuicia o se pretende una depuración del ordenamiento jurídico de normas inválidas sino "(…) su mera aplicabilidad", que debe ser efectuada por los jueces y tribunales ordinarios, al tratarse de una cuestión de legalidad que excede de su ámbito remitiéndose a otras sentencias que con anterioridad ya se habían pronunciado en los mismos términos (SSTC 49/1988, de 22 de marzo, FJ 14; 28/1991, de 14 de febrero, FJ 5; 254/1993, de 20 de julio, FJ 5, y 12/2008, de 29 de enero, FJ 2).

Por tanto, la facultad propia de la jurisdicción para determinar la norma aplicable al supuesto controvertido se proyecta también a la interpretación de lo dispuesto en los tratados internacionales (STC 102/2002, FJ 7) así como al análisis de la compatibilidad entre una norma interna y una disposición internacional. Ello conlleva que, con fundamento en el art. 96 de la CE, "cualquier juez ordinario puede desplazar la aplicación de una norma interna con rango de ley para aplicar de modo preferente la disposición contenida en un tratado internacional, sin que de tal desplazamiento derive la expulsión de la norma interna del ordenamiento, como resulta obvio, sino su mera inaplicación al caso concreto" (entre otras, SSTC 102/2016, de 25 de mayo. 116/2016, de 20 de junio, y 127/2016, de 7 de julio).

Se trata de una actuación sencilla de "selección de derecho aplicable", que, si bien queda extramuros de las competencias constitucionales, se encuadra perfectamente en las de la jurisdicción ordinaria, necesaria, legítima y exigida por el ordenamiento interno.

El impacto de este pronunciamiento ha sido casi inmediato. En efecto, de modo muy rápido, ya que no habían transcurrido más que unos meses, ha sido naturalmente asumido por diversas jurisdicciones nacionales en España. Así, la primera fue la STSJ de Canarias/Las Palmas de Gran Canaria, de 12 de marzo 2019, Rec. 19/2019, que en su fundamentación jurídica recurre, reproduciendo la jurisprudencia

constitucional apuntada, a los arts. 8.3 y 16 de la CSE, que reconocen el derecho de las trabajadoras a la protección de la maternidad, concretado en facilitar "(…) el tiempo libre suficiente para hacerlo", así como a la protección social, jurídica y económica de la familia, para resolver a favor de la actora en cuanto a la existencia de nuevas circunstancias familiares que justifican una nueva concreción horaria para atender a un menor. Con posterioridad, en semejantes términos, las SSTSJ de Galicia de 26 de abril de 2019 (Rec. 4258/2018) –art. 4.4 CSE–, Canarias/Las Palmas de Gran Canaria, de 2 de julio de 2019 (Rec. 369/2019) –art. 3 CSE–, Canarias/Las Palmas de Gran Canaria de 27 de agosto de 2019 (Rec. 533/2019) –arts. 8.3 y 16 CSE– o Juzgado de lo social nº 1 de Palma de Mallorca de 26 de julio de 2019 –arts. 8.3 y 16 CSE–.

5. REFLEXIONES FINALES

A mi modo de ver, queda fuera de toda duda que los sindicatos deben reaccionar sin más dilación en orden a emplazar la CSE en su actividad habitual. Las razones se han puesto de relieve en este estudio y se resumen en tener un texto normativo en el que los derechos y las garantías tienen el mismo valor. Ahora bien, como magistralmente ha señalado Jimena Quesada, estas valen tanto como la «voluntad positiva» de querer ponerlas en su práctica[16]. De la misma forma que esta se solicita a los gobernantes, a los jueces, magistrados o defensores de derechos humanos, los representantes de los trabajadores deben probarla en coherencia con sus fines.

Es el momento de utilizar todos los instrumentos que en la actualidad tienen a su disposición y los que próximamente se sumarán. El respeto de los valores democráticos y de los derechos sociales está en sus manos, como privilegiados en la participación, en un momento histórico.

[16] *Devaluación y blindaje del Estado Social y Democrático de Derecho,* Valencia, 2017, Tirant lo Blanch, p. 58.

Amparo Merino

Algunas líneas de desarrollo de un Estatuto de las Personas Trabajadoras del siglo XXI: más allá de la derogación de la reforma laboral

Retrato de mujer, Alekséi von Jawlensky, 1912.

El futuro del trabajo debe ser comprendido a partir de la dinámica de los cambios acontecidos y de los que previsiblemente se sucederán, contextualizando su análisis a partir de un enfoque económico, político e institucional. Las reformas más recientes no han restablecido los derechos sociales perdidos en 2012 con el pretexto de la crisis económica y financiera de 2008 y las medidas de austeridad y reducción del gasto público. Una nueva idea, tendente a edificar un estatuto novedoso de las personas trabajadoras, planea desde hace algunos años como propuesta de creación de un marco más democrático que abrace el conjunto de las relaciones laborales.

El estatuto de las personas trabajadoras del siglo XXI no puede pasar por alto la urgencia de afrontar una derogación de los elementos más nocivos de la reforma laboral de 2012, que han impedido un desarrollo racional y articulado de la negociación colectiva; debe asegurar, asimismo, un trabajo inclusivo para todas las personas, que refuerce las fórmulas de economía social, que busque nuevas maneras de crear riqueza y bienestar y que dignifique todas las formas de trabajo; y debe renovar profundamente el marco institucional vigente, garantizando el pleno ejercicio de los derechos laborales fundamentales individuales y colectivos, y la acción sindical como herramienta esencial para la gestación de derechos.

LOS cambios económicos, sociales, políticos y culturales transforman el mundo del trabajo, cuya complejidad actual y dinamismo no pueden pasar inadvertidos para el derecho del trabajo, con exigencias en las últimas décadas de reformas estructurales de su aparato institucional.

Diversos acontecimientos dibujan nuevos escenarios que hacen inevitable la transformación del derecho del trabajo. El futuro del trabajo parece desenvolverse en áreas de incertidumbre generalizada, con marcados niveles de déficit de trabajo decente, que se expresan a través del desempleo y el subempleo, el trabajo de escasa calidad, la negación de derechos y la persistencia de desigualdades y brechas de género, que, orillando significativos segmentos de población, representan una seria amenaza para la cohesión social[1].

Que será del y cómo será el trabajo en las próximas décadas, cómo afrontar la pobreza y las desigualdades sociales, qué impactos tendrán sobre el empleo la globalización y las tecnologías de nuevo tipo, son algunas de las incógnitas y preocupaciones que, desde el imaginario colectivo, planean sobre las relaciones de trabajo y sobre la sustitución, creación y transformación del empleo. La "desestabilización de la relación clásica de trabajo", que parece derivar "tanto de hondas transforma-

[1] Así lo destaca OIT, Informe *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo: tendencias 2020,* Ginebra, 5 de octubre de 2020. "El desempleo y la precariedad reciben y refuerzan las desigualdades y las separaciones sociales. Pero al mismo tiempo, ese acceso desigual al empleo, esa distribución desigual del empleo y sus formas contribuyen a la construcción de jerarquías sociales, a la producción de mecanismos de diferenciación, segregación y exclusión. Porque, de hecho, tener un empleo significa tener un trabajo y un salario y también un lugar en la sociedad", MARUANI, M., "De la sociología del trabajo a la sociología del empleo" (trad. Tocut, E.), *Política y Sociedad,* núm. 34, 2000, Madrid, p. 16.

ciones del capital como de la propia naturaleza del trabajo", es consecuencia de un conjunto de factores y tendencias de naturaleza económica, demográfica, cultural y tecnológica[2]. No se trata, por tanto, de un fenómeno de mercado, sino de un constructo social que hunde sus raíces en la evolución social y en el comportamiento de los actores políticos, económicos y sociales[3].

Para abordar el futuro del trabajo es necesario comprender la dinámica de los cambios acontecidos y de los que previsiblemente se sucederán, su naturaleza y sus efectos, y contextualizar su análisis a partir de un enfoque económico, político e institucional. Conviene, por ello, abrir un amplio debate que, con una orientación holística[4], permita avanzar, en términos social y económicamente inclusivos, hacia la edificación de sociedades justas, equitativas y sostenibles; que despeje incertidumbres en torno al trabajo, componente esencial en la vida de todas las personas y generador de bienestar social. De ahí que las reflexiones formuladas en torno al derecho del trabajo, a su revalorización, deban ir más allá de las normas laborales que, con ocasión de la COVID-19, han sido dictadas exclusivamente para afrontar la crisis actual, centrando el diagnóstico en una perspectiva realista de posteridad –no en la mera expectativa– que contribuya a la construcción de un "derecho del trabajo para el progreso"[5]; sin excluir, naturalmente, las normas del trabajo que, promulgadas en y frente a la pandemia, se presentan con proyección de futuro.

El futuro del trabajo no está predeterminado; el trabajo del mañana será el resultado de la profundidad y del sentido de las reformas e innovaciones emprendidas, de las decisiones adoptadas y de la voluntad de legislar a través del diálogo social. La (co)gobernanza de las relaciones de trabajo, como fórmula legítima, democrática y participada[6], insta a la construcción de estructuras, públicas y privadas, capaces de ordenar de manera efectiva el mundo del trabajo, superando situaciones de incertidumbre, inseguridad y desregulación laboral.

---

[2] CES España, Informe *El futuro del trabajo,* núm. 3, 2018, p. 70.

[3] "Los tipos de empleo, subempleo, o de no empleo, las formas de desempleo son elementos que se constituyen socialmente, es decir, en función de normas y reglas sociales. El reparto del empleo es la distribución de un bien escaso entre las categorías sociales que se diferencian claramente por edad, sexo, categoría socio-profesional; las opciones que contribuyen a dicho reparto son fruto de un razonamiento en términos de legitimidad social al tiempo que un cálculo económico. Las políticas de empleo instauradas son el resultado de arbitrajes entre grupos sociales", MARUANI, M., "De la sociología del trabajo…", *op. cit.*, p. 9.

[4] NIETO, J., "El futuro del trabajo que queremos y el derecho del trabajo", *IUSLabor*, núm. 3, 2017, p. 2.

[5] Tomando el término de PÉREZ AMORÓS, F., "Unas reflexiones para el debate sobre el derecho del trabajo y la covid-19: por una realidad más justa", *Revista internacional y comparada de relaciones laborales y derecho del empleo,* vol. 9, núm. 1, enero-marzo de 2021, p. 9.

[6] Numerosas iniciativas de la OIT hacen referencia a la necesidad de impulsar la gobernanza en las relaciones de trabajo; entre ellas, Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la

Porque los fenómenos nuevos demandan soluciones nuevas, el derecho del trabajo debe explorar formas innovadoras de ordenación y dar respuesta a las realidades sociales emergentes, con una concepción que, sostenida en la integración total y global, extienda su marco de protección y tutela social, y reconozca y garantice con proyección universal el ejercicio efectivo de los derechos laborales. Más allá, por tanto, de las tradicionales formas típicas y atípicas de empleo –subempleo y temporalidad no causal–, el derecho del trabajo ha de afrontar otras prácticas, "mucho más disruptivas", proclives a sortear las obligaciones laborales[7]. Garantizar, por otra parte, una transición justa, con directrices de políticas, hacia economías y sociedades sostenibles para todas y todos, exige una correcta gestión del trabajo que contribuya al logro de los objetivos del trabajo decente para todas las personas, la inclusión social y la erradicación de la pobreza[8]. En esta configuración, el derecho del trabajo podrá/debería evolucionar hacia un más amplio, inclusivo y eficaz marco institucional, extendiendo su alcance a todas las políticas que influyen en las relaciones de trabajo. No está de más recordar, en este orden de apreciaciones, el valor del derecho del trabajo "como instrumento equilibrador en las relaciones de intercambio de trabajo por retribución", que "debe ofrecer respuestas a las nuevas realidades de empleo, proporcionando una vertebración jurídica de los bienes, los derechos y las obligaciones en presencia"[9].

Es momento de reparar en el proceso de producción normativa del derecho del trabajo en España, y en sus grados de eficacia derivada de sus certezas y de sus pretensiones de modificar la realidad. Un derecho del trabajo que, aun habiendo seguido desde el ET 1980 unos intervalos de progresión aritmética nada desdeñables, no ha sido capaz de remediar la existencia de zonas despobladas o ausentes de regulación que sujetan a las y los más vulnerables. La trascendencia social de estos espacios vitales sin apenas redes de protección reclama acciones de intervención normativa, que doten de certidumbre jurídica y de una estabilidad razonable al conjunto de las relaciones subyacentes. Los retos y desafíos que hoy debe afrontar el derecho del trabajo son indiscutibles, porque bajo la presión de los mercados y de las economías –grandes productores de incertidumbre–, se deja a la suerte de las

política social –1977-2017–; Declaración OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa –2008–; y Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para proteger, respetar y remediar –2011–, MORENO VIDA, M. N., *La gobernanza de las relaciones de trabajo,* 2019, (https://www.aedtss.com), aportando diversas acepciones del término 'gobernanza'.

[7] NIETO, J., "El futuro del trabajo que queremos…", *op. cit.*, p. 4.

[8] OIT, *Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos,* Ginebra, 2015.

[9] CES España, Informe *El futuro del trabajo…*, *op. cit.*, p. 98.

personas "la búsqueda, la detección y la práctica de soluciones individuales a problemas originados por la sociedad"; personas "equipadas con instrumentos y recursos que resultan a todas luces inadecuados"[10].

Desde esta lógica, las transiciones habidas en los escenarios político y económico, con una revolución sin precedentes enfatizada por las TIC, han gestado cambios normativos en los últimos tiempos, con designios, especialmente desde 2010, más que reformistas, revisionistas[11], sostenidos en una determinada idea-ideología del derecho del trabajo y de su función, entendida al servicio de la economía de mercado. La precariedad laboral y de las condiciones de trabajo no son producto del infortunio económico, sino de la voluntad política, hasta tal punto que hoy se alude a "un modo de dominación […] que impone sus estrategias de la precarización"[12]. Lo que se ha querido presentar "como un régimen económico regido por las leyes inflexibles de una especie de naturaleza social es, en realidad, un régimen político que solo puede instaurarse con la complicidad activa o pasiva de los poderes directamente políticos"[13]. Esta situación, sobradamente conocida, y que se ha dado en denominar "economía política de la incertidumbre", hace vulnerables a las personas y les priva de resistencia. El propósito ha sido claro: gestar reglas que tienen por objeto acabar con las reglas y desmantelar las instituciones garantes del Estado social frente a la "incertidumbre salvaje" que imponen los mercados[14].

Esta orientación se percibe con nitidez en las reformas estructurales acaecidas en España con ocasión de la crisis económica y financiera iniciada en 2008, que, al igual que en otros países de nuestro entorno, marcarán un punto de inflexión en las formas en las que se ha entendido la función del derecho del trabajo, que, tradicionalmente concebido como derecho social, años después quiere ser percibido como un derecho del trabajo y de la empresa que se desliza hacia la economía de mercado. A su función principal –la protección de los derechos de las personas trabajadoras– se suma entonces la tutela de la gestión de la empresa y el incremento de la productividad.

---

[10] BAUMAN, Z., Tiempos líquidos. *Vivir en una época de incertidumbre,* (trad. Corral, C), Tusquets, Barcelona, 2009, pp. 11 y 25.

[11] Al igual que las propuestas en otros países de nuestro entorno, como es el caso de Francia e Italia. El informe del Conseil d'orientation pour l'emploi (COE) denominado *Les réformes des marchés du travail en Europe,* de 5 noviembre 2015, realiza, en este sentido, un interesante análisis de la situación de Alemania, Austria, Dinamarca, España, Italia, Irlanda, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia.

[12] MARTÍNEZ GARCÍA, J. I., "Derecho…", *op. cit.*, p. 104.

[13] BOURDIEU, P., "Actualmente, la precariedad está en todas partes", *Contrafuegos. Reflexiones para servir a la resistencia contra la invasión neoliberal,* Anagrama, Barcelona, 1999, pp. 124-126.

[14] BAUMAN, Z., *En busca de la política,* (trad. Rosenberg, M.), México, Fondo de Cultura Económica, 2002, pp. 180 y 182

No extraña, por tanto, que desde hace algunos años se venga alertando con extraordinaria preocupación de la transformación del derecho del trabajo en "un instrumento al servicio de la mejora de la salud de las empresas y de la eficiencia del propio sistema económico", que es concebido como "mero apéndice de la economía, reducido […] a herramienta al servicio de una concreta política económica"[15]. Una reversión "hacia la libertad de empresa y el favor" del empresariado, que desatiende la función específica del derecho del trabajo "en el Estado social y democrático de derecho requerida por la Constitución"[16]. Este enfoque de regulación del derecho del trabajo 'más amigable' con los mercados, gesta como valores agregados incentivos económicos o financieros para las empresas y políticas fundadas en una desarticulación del gobierno sindical de la negociación colectiva, así como en ajustes de empleo a través de una reducción de los costes del despido.

Se emprende así una larga marcha del derecho del trabajo en España jalonada con disposiciones legislativas que avanzan por el camino de la flexibilidad –no negociada–, cuyo valor y oportunidad son vistos con escepticismo sindical. No en vano, tal opción ha evidenciado en el transcurrir del tiempo su ineficacia y su incapacidad para corregir los desajustes y desequilibrios habidos en el mundo del trabajo. El ensalzamiento del poder empresarial en la organización del trabajo anuncia, en ese contexto flexibilizador, un poder arbitrario que desprecia el referente colectivo y coloca a la empresa en el centro de la gestión del trabajo. Es la idea de la empresa como unidad de mando, con autoridad para imponer condiciones de trabajo a costa de debilitar el papel sindical en la negociación colectiva e impulsar la micronegociación; autoridad que no resulta enervada por la procedimentalización del poder de dirección empresarial, donde la adopción de decisiones, lejos de ser compartida con las y los trabajadores, "se racionaliza mediante procedimientos de información y consulta"[17].

No fueron medidas de política social, sino políticas de economía de mercado, las que inspiraron la reforma laboral de 2012. Una reforma de gran calado, más que por su dimensión, por el sentido y alcance de sus disposiciones, pretendidamente imprescindibles para garantizar la competitividad de las empresas y el empleo, con independencia de su calidad. El conjunto reformador, muy cuestionado en su

---

[15] CLAVERO, B., "Derecho constitucional del trabajo ayer y hoy: (diálogo con Manuel Ramón Alarcón)", AA.VV. *Los grandes debates actuales en el derecho del trabajo y la protección social. Estudios en recuerdo del Profesor Dr. Manuel Ramón Alarcón Caracuel,* CARL, 2016, p. 69.
[16] CLAVERO, B., "Derecho constitucional…", *op. cit.*, p. 69.
[17] CHARRUTTI GARCÉN, M. L., *Los límites jurídicos al poder de dirección del empleador: especial consideración de la profesionalidad empresarial. Una visión comparada España-Uruguay,* FCU, Montevideo, 2016.

globalidad, y, en particular en referencia al marco legal de la negociación colectiva[18], proyecta sus consecuencias sobre el conjunto del sistema, "trazando líneas de transformación de innegable trascendencia jurídica", con promoción de la negociación colectiva de empresa, que "se ofrece como garantía de mayor flexibilidad y competitividad" empresarial. A su través se "encauza un principio de diferenciación que los viejos intentos de individualizar las condiciones de trabajo no consiguieron", trasladando "los poderes de las confederaciones sindicales y empresariales hacia las representaciones de empresa" y el empresariado[19].

Las reformas más recientes no han restablecido los derechos sociales perdidos en 2012 con el pretexto de la crisis económica y financiera de 2008 y las medidas de austeridad y reducción del gasto público. Una nueva idea, tendente a edificar un estatuto novedoso de las personas trabajadoras, planea desde hace algunos años como propuesta de creación de un "marco más democrático" que abrace el conjunto de las relaciones laborales[20]. Un proyecto de transformación integral, ya anunciado por el RD-L 8/2019, de 8 de marzo, que aboga por un derecho del trabajo reflexionado en un escenario de participación, consulta e intercambio de iniciativas y pro-

---

[18] La STC 119/2014, de 16 de julio, dio respuesta al recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Navarra, en relación con la L 3/2012, que, entre otras cuestiones, consideraba que la reforma de 2012 constituye una ruptura del modelo de negociación colectiva vigente hasta la fecha, al neutralizar y desmerecer la autonomía colectiva de los agentes sociales, que quedan privados de su poder negociador sobre los convenios colectivos sectoriales, e instituirse un arbitraje obligatorio que, en el ámbito de empresa, "se superpone a la voluntad de las partes en conflicto para establecer las condiciones de inaplicación de los convenios". La STC 119/2014 –con un voto particular discrepante– avala los aspectos sustanciales de la reforma laboral aprobada en 2012. A juicio del Alto Tribunal, la L 3/2012 "responde a una finalidad constitucionalmente legítima", cual es la defensa de la productividad y la viabilidad de la empresa. La idea principal que se extrae de la lectura de la STC 119/2014 es la razonabilidad de una reforma que pretende posibilitar la adaptación de las condiciones laborales a las circunstancias sobrevenidas que concurran en la empresa. En la misma dirección, la STC 8/2015, de 22 de enero, también con un voto particular disconforme, reitera la doctrina de la STC 119/2014. Con todo, las SSTC 119/2014 y 8/2015 no abordan un análisis de conjunto del alcance constitucional de la totalidad de la reforma laboral 2012. La STC 119/2014 examina un recurso específico –el interpuesto por el Parlamento de Navarra– frente al más amplio planteado por el Grupo Parlamentario Socialista y la Izquierda Plural, que es el que resuelve la STC 8/2015. Quedaban, no obstante, temas centrales por examinar, como la polémica ultraactividad de los convenios colectivos, sobre los que el TC aún no se ha pronunciado, aunque sí lo hizo el TS, en sentencia de 22 de diciembre de 2014 y otras ulteriores.

[19] CASAS BAAMONDE, M.ª E., "Reforma de la negociación colectiva en España y sistema de relaciones laborales", *Cuadernos de Relaciones Laborales,* vol. 32, núm. 2, 2014, p. 275.

[20] "El eslogan más repetido y fácil de comprender ponía el acento en la necesidad de expulsar del ordenamiento jurídico las medidas adoptadas como aplicación de las políticas de austeridad: derogar la reforma laboral. Y así fue enarbolado tanto por las fuerzas políticas progresistas que competían en las elecciones de diciembre de 2015, como por la opinión pública, que recogía ese deseo de cambio y de superación de la situación de incremento de la desigualdad, devaluación salarial y pérdida de derechos en la que se les había colocado", BAYLOS GRAU, A., "Sobre el nuevo estatuto de las personas trabajadoras del siglo XXI", *Revista Pasos a la izquierda,* núm. 20, octubre 2020, p. 3.

puestas. Su exposición de motivos es, cuando menos, reveladora: "los problemas estructurales de nuestro mercado de trabajo, como la elevada tasa de desempleo y la alta temporalidad, la necesidad de restablecer el equilibrio de las relaciones laborales entre empresas y personas trabajadoras y las transformaciones que se están produciendo en el ámbito laboral como consecuencia de la digitalización, la globalización, los cambios demográficos y la transición ecológica hacen necesario iniciar de manera inmediata los trabajos y estudios que sirvan de base para la elaboración de un nuevo Estatuto de los Trabajadores que adapte su contenido a los retos y desafíos del siglo XXI"[21].

El nuevo estatuto de las personas trabajadoras no puede pasar por alto la urgencia de afrontar una derogación de los elementos más nocivos de la reforma laboral de 2012, que han impedido un desarrollo racional y articulado de la negociación colectiva, y propician la pérdida de ultraactividad del convenio colectivo con limitaciones a su ámbito temporal tras la finalización de la vigencia pactada. Cambios inducidos por la idea de desequilibrar un modelo de flexibilidad, que inclinan la balanza hacia la unilateralidad, con exclusión de los instrumentos de participación e intervención sindical. Reducción, a la postre, de las garantías reconocidas normativamente y correlativa sustracción de las opciones de control de las decisiones empresariales, que pasan a ser auspiciadas por fórmulas de flexibilidad interna no consensuadas, con un retroceso sustancial del modelo democrático y participativo de las relaciones de trabajo, que lejos de crear espacios de encuentro "incorpora nuevos principios de autoritarismo en la gestión de las relaciones laborales", sin soslayar "espacios a la conflictividad e inseguridad en la organización del trabajo"[22].

Sin duda, uno de los efectos más dañinos de la reforma laboral de 2012 ha sido la erosión del modelo de representación de intereses entre las organizaciones sindicales y empresariales[23]. La fractura de una negociación de equilibrio en la relación de partes ideada para dar protección a las personas trabajadoras responde a una estrategia meditada que suprime marcos generales de negociación colectiva y tran-

---

[21] La disposición adicional primera del RD-L 8/2019, preveía la constitución por el Gobierno, antes el 30 de junio de 2019, de un grupo de expertos para llevar a cabo los trabajos y estudios preparatorios destinados a elaborar un nuevo estatuto, una nueva ordenación del trabajo, capaz de replantear las relaciones laborales, y que, como se indica, no puede culminar en reformas parciales del vigente estatuto del trabajo, aun cuando como paso previo urja abordar cambios estructurales que reviertan los efectos nocivos de la reforma laboral de 2012.

[22] CCOO, *Efectos de la reforma laboral de 2012*, Comisión Ejecutiva Confederal, septiembre 2013.

[23] LUQUE BALBONA, D., "Huelgas e intercambio político en España", *Revista Internacional de Sociología,* vol. 70, núm. 3, 2012, pp. 561 ss. Véase ESCUDERO RODRÍGUEZ, R., "La aplicación de la reforma laboral de 2012 o el anunciado réquiem por la flexiseguridad", *Revista de Relaciones Laborales,* núm. 12, 2013, pp. 67-89.

sita hacia programas de actuación unilaterales propiciados por un contexto económico que, proclive a favorecer las políticas empresariales, se asienta en un tejido productivo que dificulta el desenvolvimiento de auténticos sistemas convencionales, merced a "la asimetría en la posición de los sujetos de la actividad negociadora y, en concreto, de la posible inexistencia o debilidad del sujeto sindical en las medianas y pequeñas empresas"[24].

La pretendida 'adaptación' de la negociación colectiva a las realidades productivas se acomete desde perspectivas desvinculadas de una construcción de las relaciones sociales equitativas y justas facilitadas por el acuerdo y diálogo entre las partes. Es esta una orientación alineada hacia patrones descentralizados/descoordinados de negociación colectiva, que predisponen hacia una gestión de las condiciones de trabajo en la empresa, con opciones de inaplicación de lo pactado sectorialmente. Los que en 2011 se presentaban como criterios de descentralización negocial, con posibilidad de que los actores sociales mantuvieran intacta su capacidad de ordenación y articulación de la estructura en el conjunto del sector, en 2012 pasan a ser mecanismos de intervención legal[25], de descentralización descontrolada, que cuestionan la oportunidad de la negociación colectiva sectorial y su función como instrumento racionalizador de la competencia entre las empresas[26].

Como medida inmediata, urge neutralizar la tendencia recién descrita a través del diseño de un plan estratégico de medidas y objetivos que defina ámbitos de mejora e interés, y reequilibre la posición de las partes negociadoras. Un proyecto libre de injerencias legislativas que restituya el pleno ejercicio de la autonomía colectiva, y que permita preservar la negociación sectorial, superando la idea de que la empresa es el espacio natural de devaluación de condiciones de trabajo. Es la que se

---

[24] CASAS BAAMONDE, M.ª E., "La prioridad aplicativa de los convenios colectivos de empresa", AA.VV., *Los convenios de empresa de nueva creación tras la reforma laboral de 2012. Observatorio de negociación colectiva,* Lefebvre El Derecho, 2016, p. 19.

[25] Como certeramente describe OTAEGUI JÁUREGUI, A., "Desequilibrio negocial y debilitamiento del actor social como efectos de la reforma laboral", *Cuadernos de Relaciones Laborales,* vol. 32, núm. 2, 2014, p. 346, "el convenio sectorial ha sido 'intervenido' por la norma legal en el sentido de reorientar sus funciones y su centro de gravedad hacia la empresa, hasta el punto de dotar de prioridad aplicativa absoluta a este nivel de negociación".

[26] Lo novedoso no es la prioridad aplicativa del convenio de empresa sobre el convenio de sector, cuyo origen se sitúa en el RD-L 7/2011, sino que la citada preferencia con la L 3/2012 no deja de operar en los supuestos en los que un acuerdo o convenio sectorial o estatal o de CCAA negociado de conformidad con lo dispuesto en el art. 83.2 ET establezcan reglas distintas sobre estructura negocial y concurrencia de convenios. Así pues, lo dispositivo en el RD-L 7/2011 pasa a ser imperativo en la L 3/2012. Véase VALDÉS DAL-RÉ, F., "La reforma de la negociación colectiva de 2012", *Relaciones Laborales,* núm. 23/24, 2012, Especial monográfico sobre la reforma laboral de 2012, pp. 239 ss.

describe una tarea de reversión, de restitución inmediata de derechos, que debe avanzar en el futuro inmediato hacia procesos más desarrollados de cambio, con nueva conformación de derechos y garantías.

Las propuestas esbozadas para la edificación de un estatuto de las personas trabajadoras del siglo XXI permiten reflexionar acerca de su oportunidad y de las opciones abiertas para abordar tal tarea, teniendo en cuenta las múltiples modificaciones que ha experimentado el texto legal desde su promulgación en 1980, y su refundición en 2015, tras las reformas estructurales de 2010, 2011 y 2012. Hasta la fecha no se ha acometido una orientación de tal envergadura, que facilite una comprensión global de las instituciones jurídicas laborales de mayor alcance; no solo de las ya recogidas, con mayor o menor fortuna, en el ET vigente, con cambios comúnmente derivados de situaciones de crisis económica o urgidos por la normativa comunitaria, sino también de otras nuevas, que permitan acometer, con proyección de futuro y predisposición al consenso político y social, un orden laboral ambicioso ajustado a los retos que afronta en la actualidad el mundo del trabajo. Un texto vivo, dinámico y evolucionado, sensible a los cambios políticos, sociales, económicos y culturales, que garantice derechos a todas las personas trabajadoras, que conjure las situaciones de discriminación que puedan ocasionarse y que reequilibre la posición de los protagonistas sociales, resituando las relaciones de poder. En el estatuto de las personas trabajadoras del siglo XXI la negociación colectiva, como instrumento de equilibrio y de igualdad de partes, debe ser el espejo de un modelo cultural fundado en el diálogo permanente y democrático, imprescindible para fomentar actitudes de compromiso y de alianza en territorios altamente competitivos.

Afrontar nuevos escenarios aconseja repensar el sistema normativo vigente y reconocer un papel relevante a la negociación colectiva y a las representaciones sociales. La digitalización, los cambios tecnológicos, la robotización, la inteligencia artificial, la plataformización, la transición digital y ecológica, son algunos escenarios en los que el derecho del trabajo ha de establecer marcos regulatorios adecuados[27].

---

[27] Prosiguiendo con algunos de los avances ya emprendidos, en relación con el trabajo de las personas que prestan servicios para las empresas de la economía de plataformas digitales de reparto, tras el acuerdo logrado en febrero de 2021 en la mesa de diálogo social, por el que se reconoce la presunción de laboralidad de estas y estos trabajadores, y sin que sea suficiente la presunción de laboralidad de quienes prestan servicios en las plataformas digitales de reparto, al ser preciso extender esta regulación a otros sectores de actividad y a otros modelos de negocio. Véase el Acuerdo de la Mesa de Diálogo Social: RD-L para la laboralización de las personas dedicadas al reparto en el ámbito de plataformas digitales. "Además de lo anterior, y para todos los ámbitos, la representación legal de los trabajadores deberá ser informada de las reglas que encierran los algoritmos y los sistemas de inteligencia artificial que pueden incidir en las condiciones laborales por las que se rigen las plataformas, incluyendo el acceso y mantenimiento del empleo y la elaboración de perfiles", tal y como se anunció en rueda de prensa

Debe, asimismo, revisar algunos conceptos –persona trabajadora y empresa–, definir un marco regulatorio que asegure que la competitividad empresarial no se consigue con la precarización de las condiciones laborales, y establecer criterios que garanticen que el tiempo de trabajo y su organización flexible responden también a una dimensión personal y familiar[28].

(Re)problematizar, en fin, las relaciones de producción implica reconocer el desequilibrio de poder y la desigualdad de condición de las partes, la subordinación de la persona trabajadora y la ajenidad en el desarrollo de la actividad laboral, sin ocultar la realidad social ni desconocer que quien presta su fuerza de trabajo no es un mero prestador de servicios, un/a emprendedor/a o un/a autoempleado/a "con libre capacidad de decisión", sobre quien "la empresa no tiene ninguna responsabilidad". De lo contrario, "el resultado natural […] es el vaciamiento del derecho del trabajo como marco jurídico/legal […] y su sustitución progresiva por el derecho mercantil"[29]. De

---

(https://prensa.mites.gob.es/WebPrensa/noticias/laboral/detalle/3958). Sobre el contenido y valoración del acuerdo, BAYLOS GRAU, A., *El acuerdo social sobre la 'ley riders'* (https://baylos.blogspot.com/2021/03/el-acuerdo-social-sobre-la-ley-riders.html); ROJO TORRECILLA, E., "La laboralidad de los repartidores. Un buen acuerdo en el diálogo social", *NET21*, núm. 1, marzo 2021 (https://www.net21.org/la-laboralidad-de-los-repartidores/). Un análisis de esta problemática en FERRANDO GARCÍA, F., "Reflexiones sobre la regulación del trabajo a través de plataformas digitales", *NET21*, núm. 0, febrero 2021 (https://www.net21.org/reflexiones-sobre-la-regulacion-deltrabajo-a-traves-de-plataformas-digitales/). El caso sobre el que ha deliberado el pleno de la Sala Cuarta analiza la relación entre Glovo y uno de sus repartidores. En su fallo el TS afirma que la empresa no es una mera intermediaria en la contratación de servicios entre comercios y repartidores: es una compañía que presta "servicios de recadería y mensajería" fijando las condiciones esenciales para la prestación de dicho servicio. La sentencia estima el primer motivo del recurso de casación para la unificación de doctrina que interpuso el demandante, argumentando que concurren las notas definitorias del contrato de trabajo, examinando en particular las de "dependencia" y "ajenidad". Sostiene la sentencia que Glovo es titular de los activos esenciales para la realización de la actividad, debido a que se sirve de repartidores que no disponen de una organización empresarial propia y autónoma, los cuales prestan sus servicios inmersos en la organización de trabajo del empleador. En el fallo, el TS rechaza elevar cuestión prejudicial al TJUE. Recuérdese que el TJUE, en su Auto de 22 de abril de 2020, asunto C-692/2019, había declarado que la persona que tiene discreción para valerse de sustitutos para la realización del servicio en cuestión; aceptar, rechazar o establecer un número máximo de tareas a realizar; prestar sus servicios sin exclusividad; y fijar, distribuir y adaptar su tiempo de trabajo (franjas) a conveniencia personal, se encuentra excluida del marco normativo de la Directiva 2003/88/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de noviembre de 2003, y, por ende, su relación no puede ser considerada laboral –salvo independencia ficticia y ausencia de subordinación–. Véase BAYLOS GRAU, A., *Los 'riders' son trabajadores. Lo confirma el Tribunal Supremo español, pero es un debate transnacional: el caso chileno,* http://baylos.blogspot.com.es (entrada de 23 de septiembre de 2020).

[28] Un avance es el RD-L 28/2020, por el que se regula el trabajo a distancia, cuyo objetivo es fijar derechos y garantías de las personas que realizan trabajo a distancia y "establecer claramente los límites del ejercicio del trabajo a distancia pero que también le permita desplegar todas sus posibilidades". Entre sus retos principales está el de "los tiempos de trabajo y descanso", un factor que deberá estar especialmente protegido por la legislación. Véase TRILLO PÁRRAGA, F. J., *Algunas cuestiones relevantes sobre el trabajo a distancia en el RDL 28/2020,* http://baylos.blogspot.com.es. (entrada de 24 de septiembre de 2020).

[29] GUTIÉRREZ CALDERÓN, C., *A propósito de la relación salarial en el siglo XXI,* Infolibre, 17 de julio de 2020. (https://www.infolibre.es/noticias/opinion/plaza_publica/2020/07/19/a_proposito_relacion_salarial_siglo_xxi_108742_2003.html)

ahí que emprender la construcción de un estatuto de las personas trabajadoras del siglo XXI exija como paso previo definir y delimitar con precisión milimétrica las fronteras del trabajo, frenando todo proceso de mercantilización, y rechazando figuras pseudolaborales: "hoy, como ayer, la mayoría social trabajadora" se halla subordinada "necesariamente a la dirección de las empresas"; su "voluntad continúa estando regida por imperativos que se encuentran fuera de ella y que constituyen la razón de ser del trabajo asalariado"[30].

Son tiempos de debate, de pensar en cimentar un marco normativo de organización democrática de la sociedad que afronte, colectiva y solidariamente, los retos del futuro. Revalorizar, dar un nuevo impulso al trabajo con derechos, supone poner fin a la desregulación e individualización de las relaciones laborales, a la precarización y al deterioro de las condiciones de trabajo. Fortalecer la autonomía de las personas trabajadoras en defensa de sus intereses de clase pasa por superar el intervencionismo estatal que actualmente padecen nuestras relaciones laborales, con un modelo legal que, sin prescindir formalmente de la autonomía colectiva, traza la dirección que deben seguir los actores sociales, restando eficacia al convenio colectivo.

El estatuto de las personas trabajadoras del siglo XXI debe garantizar en su plenitud el poder de autoorganización del sindicato y el ejercicio de la autonomía colectiva como cauces de consolidación de un modelo democrático de relaciones de trabajo que tenga como soporte una negociación de equilibrio, libre de injerencias del poder político. El informe de la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo[31] subraya que "la concentración del poder económico y la debilitación del poder de las organizaciones de los trabajadores y la negociación colectiva han contribuido al aumento de la desigualdad dentro de los países". En este contexto, el fortalecimiento de las instancias de representación colectiva y del derecho de negociación colectiva ha de ser el soporte básico sobre el que debe fundarse la ordenación de las relaciones de trabajo de cualquier sistema democrático[32].

Ni que decir tiene que el estatuto de las personas trabajadoras del siglo XXI debe asegurar un trabajo inclusivo para todas y todos, que refuerce las fórmulas de eco-

---

[30] GUTIÉRREZ CALDERÓN, C., *A propósito de la relación salarial…*, *op. cit.*
[31] COMISIÓN MUNDIAL SOBRE EL FUTURO DEL TRABAJO, *Trabajar para un futuro más prometedor,* Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, OIT, 2019.
[32] BAYLOS GRAU, A. "Crisis y reconfiguración de la autonomía colectiva y sus medios de expresión", *El futuro del trabajo: 100 años de la OIT, XXIX Congreso AEDTSS*, Salamanca 30 y 31 de mayo de 2019.

nomía social, que busque nuevas maneras de crear riqueza y bienestar y que dignifique todas las formas de trabajo. El trabajo digno es modernidad, es democratización de las relaciones laborales y, por ende, garantía de los derechos colectivos y sociales. En un entorno donde "la pérdida de una identidad colectiva general"[33] se acompasa con fórmulas flexibles de trabajo que tratan de sortear los derechos colectivos de la clase trabajadora, el discurso debe ir encauzado hacia una profunda renovación del marco institucional vigente, "que promueva y sostenga la eficacia de los derechos laborales fundamentales individuales y colectivos", y que permita "un amplio campo de juego a la acción sindical como un instrumento indispensable para la generación de derechos"[34].

[33] BAYLOS GRAU, A. "Crisis y reconfiguración…", *op. cit.*
[34] BAYLOS GRAU, A. "Crisis y reconfiguración…", *op. cit.*

Mari Cruz Vicente
Fernando Rocha

El papel vertebrador de la negociación colectiva. Estrategias para ampliar los derechos laborales en sus distintos ámbitos[1]

[1] Este texto se basa en un artículo anterior (Vicente y Rocha, 2020), cuyos contenidos se han revisado para la presente publicación.

Bodegón con tapiz rojo con golondrinas, Alekséi von Jawlensky, 1915

El mundo del trabajo afronta importantes retos en los próximos años, tanto por el impacto en el corto plazo de la pandemia como por los interrogantes que suscitan los efectos de las macro tendencias globales en curso sobre todas las esferas de la vida económica, laboral y social. Las consecuencias de estos fenómenos no están predeterminadas de forma unívoca y concluyente, sin embargo, ya que su naturaleza e intensidad están condicionadas en buena medida por las estrategias de los diferentes agentes involucrados en su desarrollo y la correlación de fuerzas entre los mismos. En este escenario, el fortalecimiento de la negociación colectiva constituye una pieza clave para el desarrollo de una transición justa a un modelo económico más sostenible en nuestro país, así como para dinamizar las relaciones laborales en un sentido más proactivo, es decir: de anticipación de los cambios y sus efectos, y equilibrador en relación a estos.

INTRODUCCIÓN

LA crisis sanitaria global provocada por la COVID-19, declarada oficialmente como pandemia por la Organización Mundial de la Salud el 11 de marzo de 2020, y las medidas excepcionales de contención adoptadas por los gobiernos de forma generalizada –aunque desigual– han tenido un impacto notable en el desarrollo de la actividad económica y laboral en el último año.

Esto se ha reflejado en un retroceso del Producto Interior Bruto (PIB) mundial en 2020, estimado en torno al 3-3,5%, según diferentes organismos internacionales, registrándose una mayor contracción en áreas geográficas como la Unión Europea (6,3%) (European Commission, 2021.a; IFM, 2021; OECD, 2021).

El shock global ha repercutido también en el empleo, fundamentalmente a través de una importante reducción de las horas trabajadas (que en el contexto de esta crisis se considera un indicador más ajustado de los efectos inducidos de la pandemia y las medidas adoptadas sobre el empleo). Así, según la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 2020 se perdió el 8,8% de las horas de trabajo a nivel mundial con respecto al cuarto trimestre de 2019, equivalentes a 255 millones de empleos a tiempo completo. Se estima que la pérdida de horas de trabajo en este año fue 4 veces superior que la registrada durante la Gran Recesión de 2009 (ILO, 2021).

El impacto de la crisis en la ocupación también ha sido relevante, aunque con una intensidad menor que la caída de la actividad económica en diferentes países,

como ha sucedido por ejemplo en España[2]. El menor descenso relativo del empleo en términos agregados constituye un hecho diferencial de esta crisis en comparación a lo sucedido en la Gran Recesión. Las razones son diversas, pero un factor determinante ha sido indudablemente la aplicación generalizada de esquemas de regulación temporal del empleo, que por ejemplo en diferentes Estados miembro de la Unión Europea (UE) –como España– ha afectado a un volumen de personas ocupadas sin precedentes (European Commission, 2020; OECD, 2020.a).

El análisis comparado refleja al mismo tiempo el carácter marcadamente asimétrico de los efectos de la crisis y de los ritmos de recuperación de la actividad económica y el empleo, tanto en términos sectoriales como geográficos (entre países y dentro de cada país). Unas diferencias que tienen su raíz en diversos factores, desde el desigual impacto inicial de la pandemia hasta las características de las estructuras productivas nacionales. Particularmente, cabe resaltar la mayor vulnerabilidad de aquellos países que –como España– tienen una elevada especialización en actividades especialmente afectadas por las medidas de contención y restricción de la movilidad, como la hostelería, restauración, transporte, comercio y ocio (Consejo Económico y Social, 2020; European Commission, 2021; Eurofound, 2021.a; Fernández, 2021; ILO, 2021; OECD, 2021; Recio y Banyuls, 2020).

Otra variable relevante que refleja la asimetría de los efectos de la crisis es el tipo de empresa. A modo ilustrativo, los resultados de una encuesta lanzada en noviembre de 2020 por el Banco de España revelan que en nuestro país la facturación y el empleo descendieron más en las empresas de menor tamaño. Además, se observa que la crisis ha tenido efectos más negativos sobre las empresas más jóvenes, las menos productivas y las localizadas en zonas urbanas, dentro de cada sector y región (Fernández *et al.*, 2021).

La evidencia empírica pone de relieve igualmente que los efectos de esta crisis no se distribuyen de forma homogénea en el mundo del trabajo, golpeando con mayor dureza a los segmentos más vulnerables: personas con menores niveles de cualificación en empleos y ocupaciones de bajos salarios; personas con empleo temporal; personas con empleo a tiempo parcial; personas con trabajo autónomo; jóvenes; e inmigrantes (Consejo Económico y Social, 2020; European Commission, 2021.a; Eurofound, 2021.a; ILO, 2021; OECD, 2021).

---

[2] El PIB en términos de volumen registró en España una caída interanual del 10,8, en 2020, mientras que el descenso en las horas efectivamente trabajadas fue del 6,1%, y del 5,1% en los puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo (datos del INE, Contabilidad Nacional Trimestral de España, 4.º trimestre, 26 de marzo de 2021).

El análisis comparado pone de manifiesto por último el desigual impacto de género, que se manifiesta en aspectos como: (a) la mayor incidencia del shock económico en sectores con una participación laboral significativa de mujeres, a diferencia de otras crisis anteriores; (b) la elevada presencia de mujeres en la economía informal, que han tenido que seguir trabajando sin disponer de los medios de protección necesarios frente al virus; (c) una mayor precariedad laboral de las mujeres que trabajan en las actividades consideradas como esenciales durante la pandemia, y de forma destacada en los servicios sanitarios y de cuidados (incluyendo el empleo en los hogares); (d) la escalada significativa de la violencia de género durante el período de confinamiento; y (e) la intensificación de la carga trabajo de cuidados realizado por las mujeres en los hogares, como consecuencia del cierre de los centros educativos y de día (Eurofound, 2021.a; European Commission, 2021.b; ILO, 2020.b; OECD, 2020.b; Pouliakas y Branka, 2020).

Las causas subyacentes de estas asimetrías no se circunscriben obviamente a la actual crisis, sino que hunden sus raíces en otros fenómenos de mayor recorrido. Particularmente, en el notable aumento de las desigualdades socioeconómicas observado en la mayoría de los países y las regiones del planeta desde la década de los 80, y que ha estado impulsado entre otros factores por el crecimiento y diversificación continuados de las modalidades de empleo atípico –desde el contrato de cero horas al trabajo de plataformas– y la precariedad laboral. Un proceso generalizado a escala global, aunque con variaciones entre las distintas zonas geográficas, y que en el ámbito de la Unión Europea ha registrado una mayor intensidad en países como España (Brewster y Holland, 2021; Eurofound, 2020 y 2021.b; Eurofound e ILO, 2019; Grimshaw et al, 2017; ILO; 2020.a).

Esta tendencia se ha profundizado en la última década, como consecuencia de los efectos combinados de la crisis y la aplicación de las políticas de austeridad y reformas estructurales impulsadas en la UE durante la Gran Recesión. Un fenómeno que nuevamente ha registrado una especial intensidad en España provocando un aumento significativo de la pobreza y la desigualdad, que la recuperación económica posterior ha corregido ligeramente en el primer caso y prácticamente nada en el segundo (Martín y Zarapuz, 2018).

Las previsiones en el corto plazo de la actividad económica en España están sujetas en este marco general a diversas incógnitas: desde la propia evolución global de la pandemia, que a fecha de abril de 2021 dista mucho todavía de estar resuelta (a pesar de las expectativas positivas en torno al proceso de vacunación); a los efectos potenciales de la aplicación en nuestro país de los fondos europeos de reconstrucción. Esto determina la necesidad de valorar con cierta prudencia las es-

timaciones de recuperación realizadas hasta la fecha por diferentes organismos nacionales e internacionales[3].

En este contexto, se plantea como un objetivo estratégico de país el impulso de una agenda económica y social para la transición justa, que combine la aplicación de las medidas necesarias para paliar los efectos de la pandemia con el desarrollo de políticas orientadas a sentar las bases para una respuesta integral –hoy ya inaplazable– a los grandes desafíos globales como son los cambios demográficos, la crisis ecológica y la digitalización.

El debate sobre las políticas y actuaciones necesarias para abordar estos retos, que ha cobrado una renovada atención con motivo de la negociación del plan de recuperación para la UE aprobado en el Consejo Europeo celebrado entre el 17 y 21 de julio de 2020, tiene una singular relevancia en el contexto español. La razón es la persistencia de importantes desequilibrios estructurales en el modelo productivo, que conllevan no solo una elevada vulnerabilidad de este ante los cambios en el ciclo económico –que se manifiesta, particularmente, en una mayor destrucción relativa del empleo– sino asimismo una mayor debilidad comparativa a la hora de afrontar las grandes macro tendencias globales en curso.

El objetivo del presente artículo es aportar elementos de reflexión a este debate general abordando una cuestión muy acotada, pero especialmente relevante a los efectos del mismo: el papel de la negociación colectiva en el proceso de reconstrucción y modernización que debe acometer la economía española, tanto para afrontar una salida justa de la actual crisis como para abordar los grandes desafíos globales y sus efectos sobre los sectores productivos, empresas y el conjunto de las trabajadoras y trabajadores.

El contenido del artículo se estructura del siguiente modo: la sección segunda incide en algunos desarrollos de la negociación colectiva en España durante la etapa de recuperación económica que se extiende entre el fin de la Gran Recesión y el estallido de la pandemia (incluyendo también los datos disponibles para 2020). No se

[3] A modo ilustrativo, la OCDE (marzo de 2021) ha estimado un crecimiento del PIB real en España del 5,7 y 4,8% para 2021 y 2022 respectivamente. La Comisión Europea por su parte (febrero de 2021) ha previsto que será del 5,6 y 5,3%. El Gobierno español (previsiones abril de 2021) apunta un crecimiento del 6,5% para 2021. El Banco de España (marzo de 2021) ha delimitado tres escenarios –central, suave y severo– estimando en el central un crecimiento del 6, 5,3 y 1,7% para 2021, 2022 y 2023. Y la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (abril de 2021) estima un crecimiento del 6% para 2021 (AIREF, 2021; Banco de España, 2021; European Comission, 2021.a; OECD, 2021).

pretende realizar un balance exhaustivo, sino llamar la atención sobre algunas claves relevantes que condicionan el papel de la negociación colectiva en el contexto actual. La sección tercera aborda los principales retos a los que se enfrenta la negociación colectiva en esta fase que de forma convencional se ha calificado como "nueva normalidad". El análisis se estructura en dos planos, que inciden respectivamente en el escenario más inmediato de salida de la crisis y en el horizonte de medio plazo, abordando dos de los grandes retos globales que determinarán el futuro del trabajo en la presente década: la transición a una economía de bajo carbono, y la transformación digital. La sección cuarta cierra el artículo apuntando algunas reflexiones finales para el debate.

El argumento central que se defiende a modo de conclusión es que el fortalecimiento de la negociación colectiva constituye una pieza clave para el desarrollo de una transición justa de esta crisis hacia un modelo económico más sostenible en nuestro país, así como para dinamizar las relaciones laborales en un sentido más proactivo, es decir: de anticipación de los cambios y sus efectos, y equilibrador en relación a estos.

1. DESARROLLOS DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

La dinámica de la negociación colectiva en España ha registrado un crecimiento sostenido desde el fin de la Gran Recesión hasta el estallido de la pandemia, que se manifiesta tanto en el número de convenios registrados como en el volumen de personas trabajadoras afectadas. Así, los datos definitivos para 2018 reflejan más de cinco mil convenios y de 11 millones de personas afectadas, un orden de magnitud ya más cercano al pico máximo registrado en 2008 (tabla 1). Estos datos representan una tendencia a la normalización de la negociación colectiva, que a su vez refleja la evolución positiva de la actividad económica y el empleo durante esta etapa de recuperación.

Una cuestión que merece una especial atención concierne a los cambios en la estructura de la negociación colectiva. La razón es que uno de los objetivos explícitos de la reforma laboral de 2012 era potenciar la desarticulación y descentralización desorganizada de la misma, así como el reforzamiento del poder de las empresas para la regulación e individualización unilateral de las condiciones de trabajo a través de medidas como: la prioridad aplicativa del convenio colectivo de empresa; la ampliación de las capacidades de descuelgue del convenio y de la modificación sustancial de las condiciones de trabajo; y la limitación de la ultraactividad de los convenios.

TABLA 1

Convenios colectivos por año de efectos económicos. 2008-2020

Año de efectos	Total de convenios		Empresa		Superior a empresa	
	Convenios	Personas*	Convenios	Personas*	Convenios	Personas*
2008	5.987	11.968,1	4.539	1.215,3	1.448	10.752,9
2009	5.689	11.557,8	4.323	1.114,6	1.366	10.443,2
2010	5.067	10.794,3	3.802	923,2	1.265	9.871,1
2011	4.585	10.662,8	3.422	929,0	1.163	9.733,8
2012	4.376	10.099,0	3.234	925,7	1.142	9.173,3
2013	4.589	10.265,4	3.395	932,7	1.194	9.332,7
2014	5.185	10.304,7	4.004	867,2	1.181	9.437,5
2015	5.642	10.227,3	4.493	846,9	1.149	9.380,3
2016	5.640	10.738,6	4.471	804,3	1.169	9.934,3
2017	5.741	10.855,3	4.555	822,8	1.186	10.032,5
2018	5.589	11.423,7	4.413	857,7	1.176	10.565,9
2019**	4.715	11.072,2	3.634	771,1	1.081	10.301,1
2020**	3.445	8.483,0	2.660	545,1	785	7.937,9

* Personas trabajadoras (miles) ** Datos provisionales

Fuente: Estadística de Convenios Colectivos de Trabajo, Ministerio de Trabajo y Economía Social (datos registrados a 31 de marzo de 2021).

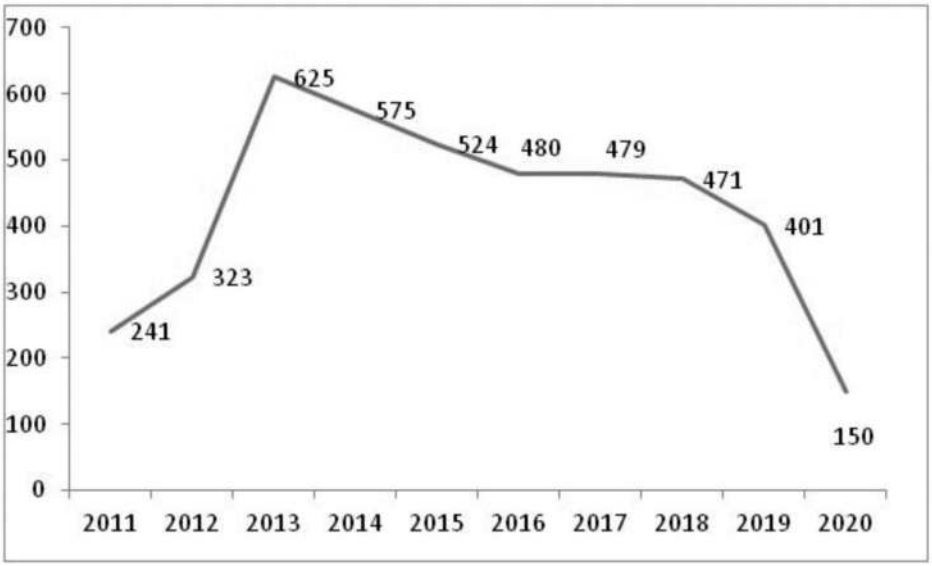
Las nuevas unidades de negociación colectiva de ámbito de empresa se incrementaron significativamente a raíz de la modificación del art. 84.2 ET, realizada en la reforma laboral del 2012, que otorgó la prioridad aplicativa al convenio de empresa y de grupo de empresas frente al sectorial, en algunas materias tan relevantes como la salarial. El mayor incremento en el número de nuevos convenios se produce en 2013 –prácticamente el doble que en 2012– como respuesta inmediata a la reforma laboral, siendo también el año en que se alcanza el punto más álgido de la serie, dado que a partir de ahí se inicia un descenso lento pero sostenido hasta el momento actual (si bien cabe recordar que los datos solo son definitivos hasta 2018). Por tanto, no se ha producido una alteración sustancial en la estructura de la negociación colectiva (gráfico 1).

Las razones que explican la permanencia de la estructura de la negociación colectiva, a pesar de las orientaciones claramente descentralizadoras de la reforma laboral de 2012, son diversas (Rocha, 2018). Primero, la mayor parte de las nuevas unidades negociales han sido firmadas en empresas de reducido tamaño, y por tanto con un volumen de personas afectadas bajo. Segundo, la negociación de convenios puede representar un riesgo para muchas pequeñas y medianas empresas, en términos de elevados costes de transacción, altos costes de negociación e incluso po-

tenciales fuentes de conflicto laboral. Tercero, muchas empresas han optado como recurso alternativo a otras medidas incluidas en la reforma de 2012, tales como la ampliación de las posibilidades de inaplicación de los convenios y, especialmente, el reforzamiento de la capacidad empresarial para la modificación unilateral de las condiciones sustanciales de trabajo. Cuarto, las organizaciones sindicales han apostado claramente por una estrategia de preservación del marco sectorial de negociación, incluso a expensas en algunos casos de una devaluación temporal del contenido de los convenios (en términos de congelación salarial y de mayor flexibilidad del tiempo de trabajo).

GRÁFICO 1

Nuevos convenios de empresa: 2011-2020 (n.º)



2019 y 2020= datos provisionales

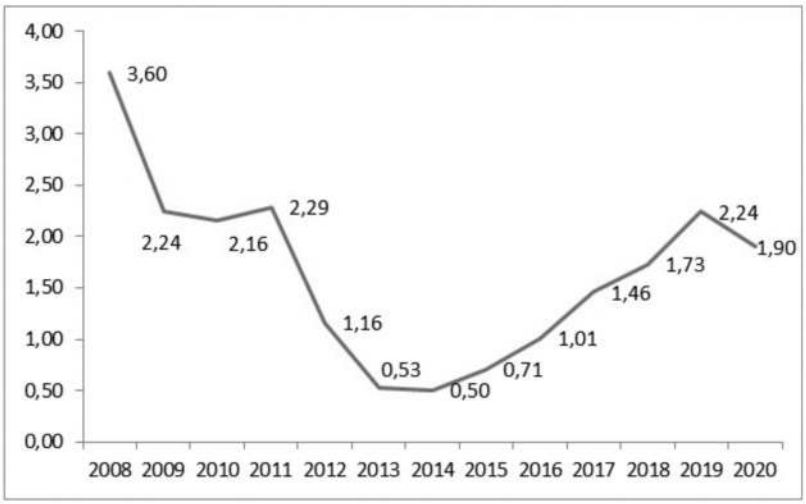
Fuente: Estadística de Convenios Colectivos de Trabajo, Ministerio de Trabajo y Economía Social (datos registrados a 31 de marzo de 2021).

El reconocimiento de la pervivencia de los rasgos básicos de la estructura no puede soslayar sin embargo que las transformaciones del sistema productivo y las relaciones laborales, unido a la incidencia de las últimas reformas legislativas, han impulsado la creación de nuevas unidades de negociación –como es el caso paradigmático de los convenios de las empresas multiservicios– que pueden acabar debilitando los escenarios más clásicos de la negociación colectiva.

Si el reforzamiento de la descentralización de la negociación colectiva era uno de los objetivos explícitos de la reforma laboral de 2012, el principal objetivo implícito de la misma era sin duda el fomento de la devaluación salarial como principal palanca de competitividad de las empresas. La estadística de convenios colectivos pone de manifiesto al respecto un aumento moderado de los salarios pactados al inicio de este período, que va recuperándose progresivamente a partir de 2015 como consecuencia tanto del repunte de la economía como de las recomendaciones acordadas por los interlocutores sociales en el III y IV Acuerdo por el Empleo y la Negociación Colectiva (AENC) (gráfico 2).

GRÁFICO 2

Variación salarial pactada (revisada) en el total de convenios colectivos 2008-20120 (%)



2019 y 2020= datos provisionales

Fuente: Estadística de Convenios Colectivos de Trabajo, Ministerio de Trabajo y Economía Social (datos registrados a 31 de marzo de 2021).

Respecto al IV AENC, cabe destacar no solo la consolidación del cambio de orientación en materia de incremento salarial que se recogía en el anterior acuerdo, sino que incorpore como novedad la llamada a establecer de manera progresiva un salario mínimo de convenio de 14 mil euros anuales. En este sentido, un estudio realizado sobre una muestra de convenios refleja al respecto el importante esfuerzo realizado en la negociación colectiva para la consecución de este objetivo sobre el salario mínimo establecido en el IV AENC, si bien todavía queda recorrido por hacer en esta materia y la crisis originada por la pandemia no ha contribuido a ello (Secretaría Confederal de Acción Sindical de CCOO, 2021).

El análisis por tramos de la variación salarial media y el porcentaje de trabajadoras y trabajadores incluidos en cada tramo permite evidenciar de forma clara la mejoría salarial en los últimos años del período, sobre todo considerando el volumen cada vez más reducido de personas afectadas por incrementos salariales negativos, congelación salarial o incrementos inferiores al 0,5% (Consejo Económico y Social, 2020; Secretaría Confederal de Acción Sindical de Comisiones Obreras, 2021).

El aumento de los salarios pactados en la negociación colectiva no puede ocultar, sin embargo, la significativa devaluación de los salarios reales que se ha registrado en la última década, cuya consecuencia ha sido tanto un reparto injusto de los costes de la crisis como un reparto desigual del crecimiento durante la fase posterior de recuperación[4]. Un proceso en el que ha desempeñado un papel especialmente relevante el impacto combinado de las distintas medidas incluidas en la reforma laboral de 2012 (Martín y Zarapuz, 2018).

El estudio en detalle de los efectos de estas medidas en materia salarial excedería los objetivos de este artículo, pero resulta de interés llamar la atención sobre dos cuestiones especialmente relevantes por su incidencia en la dinámica futura de la negociación salarial. De un lado, las inaplicaciones de los convenios, que experimentaron un notable crecimiento en 2013 y han mantenido un ritmo apreciable en todo el período de recuperación económica, registrando incluso un cierto repunte en 2019. De otro lado, el predominio en los convenios colectivos de empresa de nueva creación tras la reforma laboral de 2012 de los convenios *in peius*, es decir: convenios que, al margen de otras motivaciones adicionales, tienen como una finalidad central la disminución de la cuantía salarial (Vicente y Rocha, 2020).

En suma, la negociación colectiva ha seguido una tendencia de recuperación en los últimos años, que refleja tanto la propia evolución positiva de la actividad económica y el empleo como las estrategias de los interlocutores sociales recogidas en los AENC y en los contenidos de los convenios. La otra cara de la moneda de este proceso es la persistencia de graves desequilibrios en nuestro modelo de relaciones laborales, como consecuencia de las reformas legislativas de la Gran Recesión. Unos desequilibrios que, de no corregirse, pueden tener una incidencia determinante en las estrategias empresariales de salida de la actual crisis en una doble dimensión: favoreciendo de un lado un reparto injusto de los costes de la crisis, en términos de

[4] A modo ilustrativo, el peso de la remuneración de asalariados en el Producto Interior Bruto a costa de los factores en España ha pasado del 53,3% en 2008 al 50,1% en 2017, registrando un leve repunte en los dos años siguientes hasta situarse en el 51,1% en 2019 (Consejo Económico y Social, 2020).

mayor precariedad laboral y devaluación salarial; e impulsando de otro lado la reproducción de un modelo productivo insostenible basado en la competencia vía ajuste de costes y precios, en detrimento de otros factores de mayor valor añadido como la innovación, la calidad de productos y servicios, la formación y la cualificación de la fuerza de trabajo, y la creación de empleos decentes.

2. RETOS PARA LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

El objetivo de este apartado es abordar brevemente algunos de los principales retos que se plantean para la negociación colectiva, distinguiendo entre dos escenarios temporales diferenciados –aunque interrelacionados– de intervención: el contexto más urgente de salida de la actual crisis; y el horizonte más a medio plazo determinado por los efectos de las grandes macro tendencias globales.

2.1. La negociación colectiva en la salida de la crisis

La preservación de la actividad económica y el mantenimiento del empleo constituyen indudablemente el objetivo prioritario en la coyuntura de la crisis. En este sentido la negociación colectiva se perfila como un instrumento especialmente adecuado para afrontar esta situación, aprovechando la experiencia acumulada en la aplicación de los criterios recomendados en los sucesivos AENC –en particular, los relativos a los diversos mecanismos de flexibilidad interna negociada– así como en la negociación de los ERTE desde el inicio de la pandemia. Máxime, considerando la posibilidad de que un porcentaje significativo de empresas se vea abocado a procesos de reestructuración e incluso de cierre como consecuencia del shock económico provocado por la pandemia.

Dentro de este objetivo general, sería necesario asimismo prestar una especial atención a los colectivos más afectados por la crisis. Concretamente, un reto específico de singular importancia es el **fomento del empleo de las personas jóvenes**, que han sido –al igual que en otras etapas históricas anteriores– el grupo de edad más vulnerable ante la caída del empleo. Una vulnerabilidad que se explica por diversos factores, pero entre los que ocupa un peso determinante la mayor precariedad laboral de este colectivo y cuya principal manifestación –aunque no la única– es una elevada temporalidad del empleo.

Así, un primer criterio sería promover la estabilidad del empleo de las personas jóvenes, promoviendo la contratación indefinida o la conversión del empleo temporal

en permanente; la regulación del uso adecuado de los contratos temporales, sobre todo en relación a elementos como la adecuación de la causa; la limitación del volumen de contratación temporal, así como de la duración de los contratos; y la evitación del encadenamiento de contratos.

Cabe destacar también la importancia de abordar en detalle el control y mejora de los contratos formativos, cuya promoción como vía de inserción laboral de las personas jóvenes constituye uno de los ejes tradicionales de las políticas de empleo para este colectivo. Del mismo modo, se plantea incidir en la promoción de la formación en la empresa de las personas jóvenes: bien mediante acciones positivas, bien eliminando las cláusulas que pueden perjudicar su participación (por ejemplo, aquellas que toman como referencia la antigüedad). Asimismo, sería aconsejable una mayor atención al control de las acciones y objetivos formativos, particularmente en relación al desarrollo de la formación dual. En conexión con esto, otro eje central concierne a las becas y prácticas no laborales, cuyo volumen ha crecido de forma exponencial y desordenada –en la medida en que se recurre a fórmulas muy heterogéneas entre sí– y que, en un elevado número de casos, ha conducido a situaciones fraudulentas de explotación laboral encubierta.

La reactivación de la **negociación salarial** representa asimismo un reto de singular relevancia en el corto plazo, en un contexto de crisis que dificulta la continuidad de la dinámica de aumento progresivo de los salarios pactados registrada en los últimos años –con especial incidencia en los salarios más bajos– en línea con las recomendaciones establecidas en el IV AENC.

Considerando que el mantenimiento del empleo constituye el objetivo prioritario, es previsible que se plantee en determinados sectores y empresas la suspensión temporal de las subidas salariales pactadas y el aplazamiento de las mismas en la negociación de nuevos convenios en tanto no se recupera el nivel de actividad normal. Ahora bien, conviene resaltar que el impacto de la crisis no ha sido simétrico ni en los sectores productivos ni en los territorios (Consejo Económico y Social, 2020). En este sentido, resulta esencial evitar que esta coyuntura sea aprovechada por las empresas que se encuentran en unas circunstancias más favorables para impulsar unilateralmente una devaluación salarial indiscriminada, utilizando para ello las posibilidades brindadas por el marco normativo laboral vigente desde 2012.

Del mismo modo, resulta necesario seguir promoviendo la **reducción de la brecha salarial de género**. Un fenómeno que sigue teniendo una dimensión relevante a escala global, aunque con diferencias entre los distintos países, y en el que la negociación colectiva puede y debe desempeñar un papel especialmente proactivo

para consolidar los avances registrados en los últimos años, y evitar los potenciales retrocesos en la salida de la actual crisis.

Las actuaciones en relación a esta materia cuentan con una larga tradición de experiencia acumulada, recomendaciones y criterios de actuación acordados por los interlocutores sociales en los diferentes ámbitos de negociación. Ahora bien, cabe poner en valor los recientes acuerdos para el desarrollo reglamentario de los planes de igualdad en las empresas y su registro, y el de igualdad retributiva entre mujeres y hombres, suscritos el 30 de julio de 2020 por el Gobierno –representado por el Ministerio de Trabajo y Economía Social, y Ministerio de Igualdad– y los sindicatos CCOO y UGT.

Finalmente, otro reto que se plantea a la negociación colectiva concierne a la regulación convencional del **teletrabajo**: un fenómeno que ha tenido históricamente un débil peso en la organización y cultura de la mayoría de las empresas en España, pero que ha registrado un súbito e intenso crecimiento debido a la necesidad de mantener la actividad económica y garantizar la distancia social durante la pandemia. Este crecimiento se ha producido sin embargo de manera desordenada y con una desigual incidencia entre las diferentes actividades y ocupaciones. El desarrollo del teletrabajo en este período ha estado supeditado mayoritariamente además a la voluntad unilateral de las empresas, mientras que las trabajadoras y trabajadores no solo han tenido que asumir en muchos casos los costes del mismo –uso de equipos propios, gastos de conexión a internet…– sino asimismo un serio deterioro de las condiciones de trabajo en relación a aspectos como la intensificación y flexibilización de la jornada, la prevención de riesgos en la salud, o la protección de datos.

La aprobación del Real decreto-ley de trabajo a distancia[5], que recoge los contenidos acordados en el ámbito del Diálogo Social, representa un hito indudable que debe contribuir a corregir algunas de las situaciones apuntadas. Ahora bien, en paralelo es necesario asimismo impulsar el papel de la negociación colectiva, que ha tenido hasta la fecha un escaso protagonismo en la regulación de esta materia (Gallego, 2021; Valle, 2019), más teniendo en cuenta que la propia norma remite distintas materias a su desarrollo y concreción en la negociación colectiva. En este sentido, el análisis de los contenidos de los convenios permite destacar experiencias de interés que nos pueden servir de referencia en relación a cuestiones como: los derechos de información; la formación y promoción profesional de las personas que

[5] Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia.

desempeñan el teletrabajo; la igualdad de oportunidades; los costes asociados al trabajo a distancia (equipos, conexión a internet…); las condiciones de seguridad y salud; el derecho a la desconexión digital, y la reversibilidad del trabajo a distancia.

2.2. La negociación colectiva ante los retos transicionales globales

La evolución del mundo del trabajo en la presente década estará condicionada en buena medida por el desarrollo de diversas macro tendencias de carácter global –desde los cambios demográficos a la crisis ecológica y la digitalización– cuyos efectos, si bien ya son perceptibles en la actualidad, se desplegarán en toda su amplitud en los próximos años afectando a todas las esferas de la vida económica, social y laboral.

En este escenario cobra una especial relevancia el papel que puede desempeñar la negociación colectiva como un instrumento clave para el fomento de la resiliencia y adaptación de los sectores productivos y las empresas, así como para garantizar una transición justa para las trabajadoras y trabajadores desde un enfoque proactivo, es decir: de anticipación a los cambios y sus efectos, y equilibrador en relación a estos.

El estudio en detalle de las diferentes macro tendencias excedería ampliamente los límites de este texto, por lo que se realizará un breve análisis de dos fenómenos de una indudable trascendencia por sus impactos en el mundo del trabajo: la transición a una economía de bajo carbono y la transformación digital[6].

2.2.1. Transición a una economía de bajo carbono

La crisis ecológica es indudablemente el reto de mayor trascendencia que se plantea al futuro de nuestras sociedades, como pone de manifiesto la ingente evidencia científica acumulada durante décadas sobre la magnitud de este fenómeno y sus potenciales impactos disruptivos sobre todas las esferas de la vida. Se trata de una crisis de carácter multifacético, cuya expresión más acuciante es el cambio

[6] Ambos procesos, calificados en el argot de la UE como las “transiciones gemelas”, tienen además una notable centralidad en la estrategia y fondos europeos de reconstrucción aprobados por el Consejo Europeo en 2020. De otro lado, en un artículo anterior, se ha analizado asimismo el papel de la negociación colectiva en relación a los cambios demográficos (Vicente y Rocha, 2020).

climático provocado por la emisión de gases de efecto invernadero, pero que tiene otras manifestaciones igualmente graves como son: el agotamiento y declive de los recursos energéticos y minerales; la pérdida creciente de biodiversidad, hasta el punto de que ya se habla de una sexta extinción de las especies; la creciente escasez de agua dulce; o la imparable destrucción de suelo fértil.

Centrando la atención en el cambio climático, es un fenómeno que –además de otros efectos sociales– ya tiene una incidencia significativa sobre el mundo del trabajo, en aspectos como: la destrucción de empleos; la creación de nuevas actividades y ocupaciones; la emergencia de nuevos requerimientos de competencias y cualificaciones; y el impacto sobre las condiciones laborales, especialmente la salud y seguridad en el trabajo. La magnitud e intensidad de estos efectos no está predeterminada de forma unívoca, sin embargo, en la medida en que dependen en buena parte de las estrategias y políticas impulsadas por los diferentes actores económicos, políticos y sociales para abordar este fenómeno (ETUC, 2020).

Todo esto tiene una singular relevancia en el contexto español, por diversas razones. De un lado, porque el cambio climático es un fenómeno de escala planetaria, pero con un impacto geográfico y sectorial desigual. En este sentido, los diferentes informes disponibles apuntan que los países del sur de Europa –y particularmente los del área mediterránea– tienen un mayor grado de vulnerabilidad frente a los efectos del cambio climático. Y de otro lado, porque el modelo económico en España se caracteriza por el predominio de sectores y patrones productivos y urbanísticos de alto impacto medioambiental, así como por una elevada dependencia exterior en términos energéticos (González *et al.*, 2019).

La negociación colectiva puede desempeñar un papel especialmente relevante para favorecer la adaptación de los diferentes sectores productivos y empresas ante el cambio climático, impulsar la creación de nuevos puestos de trabajo en actividades y ocupaciones emergentes, y favorecer una transición justa a la economía de bajo carbono para las trabajadoras y trabajadores (Álvarez, 2020.a).

El análisis empírico pone de relieve, sin embargo, el escaso protagonismo de la negociación colectiva en España hasta la fecha en el tratamiento de esta materia. Así, los contenidos específicos sobre medio ambiente se recogían en 2018 tan solo en el 7,3% del total de los convenios colectivos, afectando al 11% del total de personas trabajadoras[7].

[7] Estadística de Convenios Colectivos de Trabajo (datos anuales definitivos de 2018).

Los resultados de un estudio basado en una muestra de convenios colectivos firmados entre 2011 y 2018, permiten destacar algunos de los contenidos recogidos en los mismos en relación a diversas materias (Chacartegui, 2018): (a) la sensibilización y concienciación respecto a los temas medioambientales, que han registrado un significativo aumento especialmente en la negociación colectiva sectorial; (b) la adaptación de los sistemas de clasificación profesional respecto a las nuevas exigencias profesionales, y las nuevas habilidades y capacidades que requieren para una correcta gestión medioambiental y mejora de la eficiencia energética; (c) en consonancia con el punto anterior, la información y formación de las personas trabajadoras con vistas a potenciar nuevas habilidades profesionales; (d) el fortalecimiento de la prevención de la seguridad y salud frente a los riesgos emergentes; el fomento de la responsabilidad corporativa de las empresas en materia medioambiental; y (e) la implantación de planes de movilidad sostenible en los centros de trabajo, incluyendo la posibilidad de acogerse al teletrabajo.

El enriquecimiento de los contenidos de los convenios en materia medioambiental se perfila en suma como uno de los principales retos pendientes para los interlocutores sociales en España, que debería cobrar un renovado impulso en los próximos años desde la premisa de que "la negociación colectiva, especialmente a nivel sectorial, constituye un elemento dinamizador y de cambio para lograr las transiciones justas que incidan en una mayor solidaridad, tanto desde una perspectiva intrageneracional como intergeneracional" (Chacartegui, 2018, p. 25).

2.2.2. La transformación digital

La digitalización de la economía es un proceso social en construcción, que puede y debe ser gobernado con el objetivo de impulsar una transición justa e inclusiva también en términos sociales y laborales, que favorezca la creación de trabajos decentes en todos los ámbitos y contribuya a prever y mitigar los riesgos de segmentación y exclusión social. Máxime, considerando que los procesos de transformación digital se están desarrollando en un contexto marcado por la persistencia de elevados niveles estructurales de precariedad laboral y desigualdad social, particularmente acentuados en países como España (Aragón, 2016; Rocha, 2020).

El análisis empírico pone en evidencia un balance pobre hasta la fecha de la negociación colectiva en España en materia de digitalización. Un hecho que se constata en el bajo número de contenidos sobre la misma incluidos en los convenios colectivos[8].

[8] En 2018, las cláusulas sobre implantación de nuevas tecnologías se recogían en el 3,4% del total de convenios, afectando al 7,8% del total de personas trabajadoras (Estadística de Convenios Colectivos de Trabajo (datos anuales definitivos de 2018).

Las razones que explican esta situación son diversas (Rocha y De la Fuente, 2018). Así, de un lado la negociación colectiva en España ha tenido históricamente un débil protagonismo en la gestión del cambio tecnológico. Entre otros motivos, porque éste es considerado un componente de la organización del trabajo y, por tanto, una competencia de facultad exclusiva de la empresa. A esto se suman otros factores, como son: el bajo contenido tecnológico registrado en muchas actividades económicas y en la mayoría de las pequeñas empresas y microempresas; y la falta de conocimiento de los actores de la negociación, tanto del lado sindical como empresarial, sobre los impactos concretos de las innovaciones tecnológicas en el empleo, requerimientos de cualificación y condiciones de trabajo.

De otro lado, las reformas laborales de la Gran Recesión –en particular, la de 2012– profundizaron notablemente la asimetría de poder entre el capital y el trabajo, fortaleciendo la capacidad del empresariado para regular unilateralmente las condiciones de trabajo (y, por tanto, con mucho menos margen para la participación de los representantes de las trabajadoras y trabajadores en los procesos de toma de decisión en las empresas). Por último, las prioridades clave de las organizaciones sindicales se han centrado en los últimos años en tratar de recuperar las condiciones de trabajo y los derechos laborales gravemente dañados durante la Gran Recesión, particularmente en materia salarial.

Nuevamente, es necesario reiterar que dentro de este contexto general es posible identificar experiencias positivas de negociación y convenios colectivos sobre esta materia, cuyo número se espera además se amplíe progresivamente a medida que los interlocutores sociales están asumiendo los retos de la transformación digital.

En este marco, cabe apuntar la necesidad de reforzar el papel de la negociación colectiva en los próximos años en la gestión de los procesos de transformación digital de los sectores productivos y empresas y sus impactos sobre el empleo y las condiciones de trabajo desde un enfoque proactivo; es decir, de anticipación a los cambios y sus efectos, y equilibrador en relación a estos.

Los criterios concretos sobre esta materia deberán ser desarrollados lógicamente desde la autonomía colectiva en los diferentes ámbitos de negociación. En este sentido, cabe poner en valor el primer *Acuerdo Marco Europeo sobre Digitalización*, suscrito por los interlocutores sociales europeos en junio de 2020 (European Trade Union Confederation, Business Europe, SME United, CEEP, 2020).

El Acuerdo incluye una serie de orientaciones para la gestión concertada de los procesos de digitalización y sus efectos laborales en los sectores productivos y em-

presas, que se estructuran en cuatro ejes: (a) competencias digitales y apoyo al empleo; (b) modalidades de conexión y desconexión; (c) inteligencia artificial y garantía del principio de control humano; y (d) respeto a la dignidad humana y sistemas de vigilancia.

Este Acuerdo constituye un marco general de referencia para su desarrollo en España a través del diálogo social bipartito –por ejemplo, mediante orientaciones generales que puedan incorporarse en el próximo AENC– y la negociación colectiva sectorial y de empresa. Una negociación colectiva que tiene el reto de enriquecer los contenidos de los convenios, para abordar el desarrollo de la digitalización en relación a materias como: (a) los derechos de información y consulta; (b) la transformación digital de los procesos organizativos y/o productivos y sus efectos sobre el empleo y la organización del trabajo; (c) la formación y cualificación profesional; (d) los derechos de protección de datos de las personas trabajadoras; (e) los impactos de la inteligencia artificial; (f) la utilización de algoritmos en la organización del trabajo y la gestión empresarial de la fuerza de trabajo; (g) la dimensión de género; (h) la prevención de la salud y seguridad en el trabajo ante la emergencia de nuevos riesgos laborales; (i) la subcontratación de personas y servicios vía plataformas digitales; y (j) el desarrollo de la regulación del teletrabajo[9].

El impacto de la digitalización sobre la productividad agregada de las economías es una cuestión sujeta a controversia, todavía sin resolver de forma definitiva[10]. En este marco, el renovado debate sobre las reducciones de jornada manteniendo el salario debe plantearse como un elemento más en el reparto y disputa de la productividad entre trabajo y capital en el marco de la negociación colectiva, y no como una experiencia subvencionada que deba sostenerse con cargo a fondos públicos (y que, por tanto, detraería recursos de otras políticas públicas). Debe ser una forma complementaria de abordar y disputar la primera distribución de la renta. El reparto del tiempo de trabajo o la reducción de la jornada laboral (sin reducción salarial) en cualquiera de sus fórmulas son mecanismos clave para resolver la conjunción que se puede dar, de mayor productividad y menor necesidad de fuerza de trabajo.

Finalmente, un ámbito específico concierne a la negociación colectiva en las plataformas digitales laborales. Estas plataformas pueden considerarse una nueva modalidad de externalización productiva, cuya actividad coexiste con la de otras formas

[9] A modo ilustrativo, sobre criterios específicos para la negociación colectiva en relación a estas materias ver: Secretaría Confederal de Acción Sindical de Comisiones Obreras (2020).
[10] Para un breve resumen actualizado de este debate, ver Consejo Económico y Social (2021).

de descentralización empresarial que se han desarrollado en las últimas décadas, y que hasta la fecha representan un volumen relativamente bajo, aunque creciente, de empleo. El desarrollo de las relaciones laborales en este entorno de trabajo afronta dificultades relevantes, si bien existen ya algunas experiencias de interés que sería aconsejable extender (Aloisi, 2019; Heiland, 2020).

El acuerdo alcanzado en España en la mesa del diálogo social para la laboralización de las personas dedicadas al reparto en el ámbito de las plataformas digitales (marzo de 2021) incluye un punto especialmente relevante, relativo a la ampliación de los derechos de información sobre "los parámetros, reglas e instrucciones en los que se basan los algoritmos o sistemas de inteligencia artificial que afectan a la toma de decisiones que pueden incidir en las condiciones de trabajo, el acceso y mantenimiento del empleo, incluida la elaboración de perfiles".

La regulación convencional de los algoritmos utilizados por las empresas se perfila al respecto como uno de los principales retos de la negociación colectiva para los próximos años, dado el creciente impacto de la inteligencia artificial en el mundo del trabajo (Álvarez, 2020.b). En este sentido, existen ya algunas iniciativas emergentes de interés que sería deseable extender en los diferentes ámbitos de negociación, sectoriales y de empresa[11].

3. CONSIDERACIONES FINALES

El mundo del trabajo afronta importantes retos en los próximos años, tanto por el impacto en el corto plazo de la pandemia como por los interrogantes que suscitan los efectos de las macro tendencias globales en curso sobre todas las esferas de la vida económica, laboral y social. Sin embargo, las consecuencias de estos fenómenos no están predeterminadas de forma unívoca y concluyente, ya que su naturaleza e intensidad están condicionadas en buena medida por las estrategias de los diferentes agentes involucrados en su desarrollo, así como por la correlación de fuerzas entre los mismos. Todo esto, además, en un contexto donde la complejidad, la incertidumbre y la multiplicación de riesgos constituyen rasgos insoslayables –como ha puesto de relieve la crisis de la COVID-19– de nuestras sociedades, crecientemente interdependientes y ecodependientes (Coscubiela, 2021).

[11] Por ejemplo, el XXIV convenio colectivo de banca (2019-2023) incluye un capítulo sobre "Transformación y derechos digitales", que entre otros aspectos regula los derechos de las personas trabajadoras y de la RLT ante la inteligencia artificial y el uso de algoritmos (artículo 80.5).

La negociación colectiva constituye en este escenario una pieza clave para el desarrollo de una transición justa a un modelo económico más sostenible en nuestro país, así como para dinamizar las relaciones laborales en un sentido más proactivo, es decir: de anticipación de los cambios y sus efectos, y equilibrador en relación a estos. Un objetivo que pasa necesariamente por el fortalecimiento de esta institución laboral sometida a una notable tensión desde los años 80 –debido a la incidencia de diversas tendencias estructurales registradas en el ámbito productivo y social– que se ha agravado en la última década, como consecuencia de los efectos combinados de la crisis económica y las reformas estructurales adoptadas en la Gran Recesión.

En este sentido, a modo de conclusión se apuntan a continuación algunas reflexiones sobre cómo reforzar este papel de la negociación colectiva.

Así, un primer elemento pasa por la conformación de un marco más democrático de relaciones laborales, que restaure los equilibrios necesarios para garantizar adecuadamente el normal funcionamiento de la negociación colectiva, tal como se contempla en los principios y convenciones de la OIT, el marco jurídico comunitario que fundamenta el modelo social europeo, y nuestro propio ordenamiento constitucional. Esta cuestión cobra una singular relevancia en el contexto actual, porque la experiencia de crisis económicas anteriores pone de manifiesto que son momentos en los que se impone la unilateralidad en las relaciones laborales, en detrimento del papel de la negociación colectiva. Una tendencia que puede propiciarse aún más por la vigencia de la reforma laboral de 2012.

Ahora bien, en paralelo debería impulsarse una profunda renovación del marco institucional que –a la vez que promueva y sostenga la eficacia de los derechos laborales fundamentales, individuales y colectivos– permita afrontar las profundas transformaciones registradas en el mundo del trabajo desde la aprobación del Estatuto de los Trabajadores en 1980, así como los retos que se plantean al mismo en la presente década. Unos retos que incluyen, entre otras, cuestiones como la profundización de las desigualdades, la precariedad laboral estructural, la persistencia de las brechas de género, el impacto de los cambios tecnológicos, el aumento y diversificación de nuevas formas de empleo autónomo, la crisis de los cuidados tanto en el ámbito productivo como reproductivo, y la sostenibilidad medioambiental.

La renovación del marco institucional es particularmente necesaria para prevenir que el desarrollo de determinados procesos como la digitalización vaya acompañado de una mayor unilateralidad y atomización de las relaciones de trabajo, que puede profundizar la precariedad laboral y el riesgo de segmentación y exclusión social.

En este sentido, sería deseable una regulación heterónoma (legal) que contribuya a prevenir este riesgo, especialmente en los nuevos entornos de trabajo.

Un segundo elemento concierne a la necesidad de promover un enfoque más proactivo de las relaciones laborales. Las orientaciones que puedan realizarse en este campo corresponde realizarlas lógicamente a los interlocutores sociales en el marco de su autonomía colectiva, pero resulta pertinente apuntar algunos aspectos generales sobre esta materia.

Así, un primer criterio sería la mejora de los niveles de coordinación y articulación de la negociación colectiva en sus diferentes ámbitos funcionales, incluyendo el supranacional. Cabe señalar al respecto el papel que puede y debe seguir desempeñando la negociación colectiva sectorial, no solo en sus funciones de ordenación de las condiciones económicas y laborales mínimas para el conjunto del sector –contribuyendo a prevenir así el riesgo de dumping y segmentación– sino para anticipar y gestionar los cambios provocados por las macro tendencias globales en curso y sus efectos en los distintos sectores productivos (ILO, 2019; OECD, 2019).

El desarrollo de mecanismos efectivos para la anticipación de los cambios es un segundo criterio que sería aconsejable impulsar. Para ello se plantea el reforzamiento de los derechos de información y consulta –por ejemplo, en relación a aspectos novedosos como la utilización de algoritmos e inteligencia artificial en la gestión de las empresas–, así como el desarrollo de instrumentos como los Observatorios Sectoriales; o el establecimiento de comisiones de trabajo paritarias, tal como se han conformado por ejemplo en diferentes empresas para abordar los desafíos de la transformación digital (Rocha y De la Fuente, 2018).

En tercer lugar, el análisis empírico pone de relieve la necesidad de potenciar un enriquecimiento de los contenidos de los convenios colectivos, con el objetivo de abordar la gestión de los grandes retos transicionales –desde los cambios demográficos, a la sostenibilidad medioambiental y la digitalización– y sus efectos en el empleo y condiciones de trabajo. Existen al respecto experiencias emergentes de interés que pueden tomarse como referencia para su profundización en los próximos años. Un proceso cuyo desarrollo implica, entre otros aspectos, reforzar la capacitación de los sujetos de la negociación colectiva en relación a estas materias, tanto del lado de la representación de las trabajadoras y trabajadores como del empresarial (Eurofound, 2020.b).

Finalmente, resulta insoslayable impulsar la extensión de la negociación colectiva tanto en los entornos laborales tradicionales donde no tiene una presencia significa-

tiva –especialmente, en las pequeñas empresas y las cadenas globales de valor– como en los nuevos entornos de trabajo en los que la presencia sindical es muy débil o directamente inexistente (como es el caso, por ejemplo, de las plataformas digitales laborales). Este es un proceso cuya eficacia está sujeta a obstáculos legales cuya superación supone cambios normativos, en relación a aspectos como el pleno reconocimiento al ejercicio del derecho a la negociación colectiva en las formas de trabajo autónomo. Pero que también requiere de un renovado esfuerzo por parte de las organizaciones sindicales de clase para revitalizar sus estrategias de acción e inclusión de las personas más vulnerables, favoreciendo y apoyando su (auto) organización colectiva en los nuevos entornos de trabajo.

En suma, la crisis de la pandemia de la COVID-19 ha tenido un notable impacto en el mundo del trabajo que –sumado a los efectos de las grandes macro tendencias globales en curso– puede contribuir a un recrudecimiento de las desigualdades y los conflictos sociales ya presentes en nuestras sociedades y que pueden agravarse en los próximos años. En este sentido, se ha señalado que "es muy difícil imaginar soluciones a otros desafíos de nuestro tiempo, empezando por los climáticos y los migratorios, si antes no somos capaces de reducir las desigualdades y construir un estándar de justicia económica que sea aceptado por la mayoría" (Piketty, 2019).

El fortalecimiento de la negociación colectiva, que tiene como requisito insoslayable la eliminación de los aspectos regresivos de las últimas reformas laborales que limitan la acción y eficacia de la misma, constituye en este escenario un elemento imprescindible para garantizar una salida más igualitaria de la actual crisis, e impulsar una transición justa a un modelo económico más sostenible y con mayor justicia social para el conjunto de trabajadoras y trabajadores.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALOISI, Antonio (2019): *Negotiating the digital transformation of work: non-standard workers' voice, collective rights and mobilisation practices in the platform economy.* EUI Working Paper MWP 2019/03.

ÁLVAREZ CUESTA, Henar (2020.a): "Transición justa y lucha contra el cambio climático en el Pacto verde europeo en el proyecto de ley de cambio climático en España", *IusLabor*, 2/2020.

– (2020.b): *El impacto de la inteligencia artificial en el trabajo: desafíos y propuestas.* Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor.

ARAGÓN MEDINA, Jorge (2016): "Notas sobre ¿Una nueva revolución industrial? Economía digital y trabajo", *Gaceta Sindical: Reflexión y Debate*, n.º 27, pp. 11-22

BANCO DE ESPAÑA (2021): *Informe trimestral de la economía española.* Boletín Económico 1/2021.

BREWSTER, Christian y HOLLAND, Peter (2020): "Work 'or' employment in the 21st century: its impact on the employment relationship", en WILKINSON, Adrian; BARRY, Michael (Eds) (2020): *The Future of Work and Employment.* Edward Elgar Publishing Limited. Cheltelham.

CHACARTEGUI JÁVEGA, Consuelo (2018): *Negociación colectiva y sostenibilidad medioambiental. Un compromiso social y ecológico.* Editorial Bomarzo. Albacete.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2020): *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España 2019.* Consejo Económico y Social. Madrid, 2020.

– (2021): *La digitalización de la economía. Actualización del informe de 2017*. Consejo Económico y Social, Madrid.

COSCUBIELA CONESA, Joan (2021): *La pandemia del capitalismo. Una lectura interesada de la crisis del coronavirus.* Península, Barcelona.

EUROFOUND (2018): *Automation, digitisation and platforms: Implications for work and employment.* Publications Office of the European Union. Luxembourg.

– (2020.a): *Labour market change: Trends and policy approaches towards flexibilisation.* Publications Office of the European Union, Luxembourg.

– (2020.b): *Capacity building for effective social dialogue in the European Union.* Publications Office of the European Union, Luxembourg.

– (2021.a): *COVID-19: Implications for employment and working life.* COVID-19 series, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

– (2021.b): *Working conditions and sustainable work: An analysis using the job quality framework.* Challenges and prospects in the EU series, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

EUROFOUND e ILO (2019): *Working conditions in a global perspective.* Publications Office of the European Union, Luxembourg; and International Labour Organisation, Geneva.

EUROPEAN COMMISSION (2020.a): *Una Europa social fuerte para unas transiciones justas.* Comisión Europea, Bruselas

– (2020.b): *European Economic Forecast. Summer 2020.* European Commission, Brussels.

– (2021.a): *European Economic Forecast. Winter 2021 (Interim).* Institutional Paper n.º 144. European Commission, Brussels.

– (2021.b): *2021 report on gender equality in the EU.* European Commission, Brussels.

EUROPEAN TRADE UNION CONFEDERATION (ETUC) (2020): *A Guide for Trade Unions. Adaptation to Climate Change and the world of work.* ETUC. Brussels.

EUROPEAN TRADE UNION CONFEDERATION; BUSINESS EUROPE; SME UNITED, CEEP (2020): *European Social Partners Autonomous Framework Agreement on Digitalisation.* Brussels, June 2020.

FERNÁNDEZ CEREZO, Alejandro (2021): "La evolución de la actividad en las provincias españolas a lo largo de 2020 y sus determinantes". *Banco de España, Artículos Analíticos, Boletín Económico* 1/2021.

FERNÁNDEZ CEREZO, Alejandro; GONZÁLEZ LOPEZ, Beatriz; IZQUIERDO PEINADO, Mario y MORAL BENITO, Enrique (2021): "El impacto económico del covid-19 en las empresas españolas según la encuesta del Banco de España sobre la actividad empresarial (EBAE)". *Banco de España, Artículos Analíticos, Boletín Económico* 1/2021.

GONZÁLEZ REYES, Luis; ALMAZÁN GÓMEZ, Adrián; LAREO FERNÁNDEZ, Ángel; ACTIS MAZZOLA, Walter; BUENO MORERA, Luis Miguel; MADORRÁN AYERRA, Carmen; SANTIAGO MUIÑO; Emilio; DE BENITO MORÁN, Cristina (2019): *Escenarios de trabajo en la transición ecosocial 2020-2030*. Ecologistas en Acción. Madrid

GRIMSHAW, Damian; FAGAN, Colette; HEBSON, Gail; TAVORA, Isabel (Eds) (2017): *Making work more equal. A new labour market segmentation approach.* Manchester University Press. Manchester.

HEILAND, Heiner (2020): *Workers'voice in platform labour. An overview.* WSI Study, n.º 21, Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO) (2019): *Trabajar para un futuro más prometedor – Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo.* Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra.

– (2020.a): *World Employment and Social Outlook: Trends 2020*. International Labour Office. Geneva.

– (2020.b): *The COVID-19 response: Getting gender equality right for a better future for women at work.* ILO Policy Brief, Geneva.

– (2021): *ILO Monitor: COVID-19 and the world of work.* 7th edition. ILO, Geneva.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF) (2021): *World Economic Outlook* Update. January, 2021.

MARTÍN URRIZA, Carlos; ZARAPUZ PUERTAS, Luis (2018): "Situación económica de España y PGE-2018", *EnClave de Economía,* n.º 5/2018, Gabinete Económico de la CS de CCOO.

ORGANIZATION FOR THE ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD (2019): *Negotiating Our Way Up: Collective Bargaining in a Changing World of Work.* OECD Publishing, Paris,

– (2020.a): OECD *Employment Outlook 2020: Worker Security and the COVID-19 Crisis,* OECD Publishing, Paris.
– (2020.b): "Can collective bargaining help close the gender wage gap for women in non-standard jobs?" *OECD Policy Brief on Collective Bargaining & Gender,* July 2020 (b).
– (2021): OECD *Economic Outlook, Interim Report March 2021*. OECD Publishing, Paris.
PIKETTY, Thomas (2019): *Capital e ideología.* Ediciones Deusto. Barcelona.
POULIAKAS, Konstantinos y BRANKA, Jiri (2020): *EU jobs at highest risk of COVID-19 social distancing: Is the pandemic exacerbating the labour market divide?* Publications Office of the European Union. Cedefop working paper; N.º 1. Luxembourg.
RECIO ANDREU, Albert y BANYULS LLOPIS, Josep (2020): "COVID, crisis y problemas estructurales", *Gaceta Sindical: Reflexión y Debate*, n.º 35.
ROCHA SÁNCHEZ, Fernando (2018): "Strenghtening the decentralisation of collective bargaining in Spain. Between the legal changes and real developments", en LEONARDI, Salvo y PEDERSINI, Roberto (Eds) (2018): *Multi-employer bargaining under pressure. Decentralisation trends in five countries.* ETUI asbl. Brussels.
– (2020): *La dimensión laboral de la economía digital. Reflexiones para un debate en proceso.* Fundación 1.º de Mayo, Informes n.º 146. Madrid.
ROCHA SÁNCHEZ, Fernando y DE LA FUENTE, Luis (2018): *The Social Dialogue in the face of digitalisation in Spain. An emerging and fragmented landscape.* DIRESOC Project (disponible en http://diresoc.eu, consulta en marzo de 2021)
SECRETARÍA CONFEDERAL DE ACCIÓN SINDICAL DE CCOO (2020): *Guía Negociación Colectiva y Digitalización 2020.* Confederación Sindical de CCOO. Madrid.
– (2021): *Balance Negociación Colectiva 2020.* CS de CCOO, Madrid.
VALLE MUÑOZ, Francisco Andrés (2019): "La regulación de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la negociación colectiva", *Temas Laborales,* n.º 149.
VICENTE PERALTA, Mari Cruz y ROCHA SÁNCHEZ, Fernando (2020): "El papel de la negociación colectiva en la forja de una 'normalidad mejor'", *Trabajo y Derecho, Nueva Revista de Actualidad y Relaciones Laborales,* número extra 12.

Lola Santillana

Las Políticas Activas de Empleo y los Servicios Públicos de Empleo

Murnau, Alekséi von Jawlensky, *circa* 1910

Los Servicios Públicos de Empleo y las Políticas Activas de Empleo han sido objeto de críticas continuas que se acentúan en momentos de crisis. Han sido vistas con ojeriza y antipatía, destacando su lado más negativo en la mayoría de las ocasiones. Su esencialidad ha sido puesta en entredicho, hasta el punto de intentar que desaparezca "lo público" haciendo prevalecer lo privado; reconozcamos que sin éxito hasta el momento.

Las claves de su función social se encuentran en proveer de recursos humanos, técnicos, materiales y, ahora que parece que la digitalización sí que ha venido para quedarse, apostar decididamente por la transformación digital de los SPE que han demostrado ser esenciales. En paralelo, es necesario llevar a cabo la transformación de las políticas activas de empleo, que sitúen a las personas en el centro, dotándoles de derechos subjetivos que mejoren su empleabilidad.

"Los Estados miembros deben intentar disponer de unos servicios públicos de empleo más eficaces garantizando una asistencia personalizada y oportuna a los parados que buscan trabajo, prestando apoyo a la demanda del mercado laboral y aplicando sistemas de evaluación del rendimiento".
Comisión Europea (2017): COM (2017)677 final, Propuesta de decisión del Consejo relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros, Bruselas.

CONTEXTO

CUANDO hace más de un año, en marzo de 2020, la OMS declaraba la pandemia de la COVID-19, el mercado laboral español ofrecía una perspectiva de recuperación lenta y ralentizada, arrastrando –aún en aquel momento– las consecuencias de la crisis de finales de la década pasada. La leve recuperación económica iniciada en 2014 contenía profundas diferencias sectoriales, territoriales y personales.

Nuestro mercado laboral seguía soportando unos déficits estructurales no por conocidos menos patentes: el abuso generalizado de los contratos temporales, la parcialidad fundamentalmente involuntaria de los empleos (flexibilizada sin límite por la reforma de 2010 y brutalmente por la de 2012); la elevada rotación en el empleo; la permisividad con las personas trabajadoras autónomas que dependen básicamente de un solo cliente; la externalización... En definitiva, un mercado precarizado de manera generalizada y continuada en el tiempo.

La escasez de empleo y las abultadas cifras de desempleo evidenciaban la necesidad de apostar por un tejido productivo basado en la reindustrialización y en la

puesta en marcha de sectores alternativos, economía verde y circular, innovación y tecnología, digitalización, y donde despuntase la generación de empleo duradero, con ingresos suficientes y una mayor calidad de vida para la población trabajadora.

La crisis sanitaria trajo consigo el agravamiento del deterioro económico y social de nuestro país y un desgaste sin precedentes del mercado laboral que todavía seguimos sufriendo duramente; y ello a pesar de las acertadas medidas económicas y sociales adoptadas por el Gobierno y consensuadas con los agentes sociales que, sin ninguna duda, han conseguido rebajar el impacto de la pandemia. No obstante, España sigue rozando los cuatro millones de personas desempleadas (3.949.640 a marzo de 2021) y encabezando la tasa de desempleo más alta (16,1%) frente al 8,3% de la zona euro, con una importante devaluación salarial y un gran deterioro de las condiciones de trabajo en la mayoría de las empresas del país.

Acabamos 2020 con un aumento de 24.300 familias con todos sus miembros en paro, alcanzando las 1.197.000, y repuntaron los niveles de paro de larga duración, uno de los males estructurales del mercado de trabajo: había 1.521.000 personas que sufren el paro hace más de un año y 885.000 que llevan más de dos.

En este contexto, las Políticas Activas de Empleo (en adelante, PAE) se refuerzan como elemento fundamental para impulsar la activación del empleo, el buen funcionamiento del mercado de trabajo y el aumento de la competitividad. Estas políticas de empleabilidad son las que pueden vincular las necesidades del mercado laboral y las de las personas que buscan un empleo, afinando las políticas de formación, aprendizaje y orientación permanente. Y deben hacerlo a través de los servicios que deben prestar a las personas trabajadoras: información, orientación, intermediación, formación y empleo.

CCOO exige la recuperación de la práctica del diálogo social, y la negociación y el consenso en la elaboración de las PAE y, para ello, el mantenimiento activo de la Mesa de Diálogo Social. Es ahí desde donde se ha retomado la tarea conjunta de acometer las modificaciones precisas para aumentar su efectividad y dar respuesta a las necesidades cada día más acuciantes de la población trabajadora.

Durante los gobiernos del Partido Popular asistimos al deterioro progresivo del modelo de políticas activas de empleo y, en paralelo, al desmantelamiento de recursos humanos y financieros de los Servicios Públicos de Empleo (en adelante, SPE), impidiendo el desempeño adecuado de sus funciones de orientación, intermediación y colocación. Se orquestaba una campaña abierta en defensa de la iniciativa privada frente a la pública, cuestión que CCOO denunció apostando por el refuerzo de los SPE.

En estos días nos encontramos a las puertas de la materialización de una apuesta política que defiende el empleo gestionado de la mano de la iniciativa pública y con la renovación y reforma tanto de las PAE como de los SPE autonómicos y del Servicio Público de Empleo Estatal (en adelante, SEPE) como herramientas de base, junto a la negociación de la nueva Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo (EEAE) para los años 2021-2024, que verá la luz en breve y en la que se plantean cambios sustanciales con relación a las anteriores.

1. POLÍTICAS DE EMPLEO

La Constitución Española, en su artículo 40 dispone que "Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo".

Fija también que son los poderes públicos los encargados y responsables de fomentar una política que "…garantice la formación y readaptación profesionales…"; al tiempo que han de velar por la seguridad e higiene en el trabajo y garantizar el descanso suficiente y necesario "…mediante la limitación de la jornada laboral, las vacaciones periódicas retribuidas y la promoción de centros adecuados".

Es en el artículo 41 donde se decreta que "Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres".

Sobre esta sólida base reguladora de partida, las políticas activas de empleo desempeñan una labor fundamental para dar respuesta al derecho de los trabajadores y trabajadoras a un empleo digno y a la readaptación profesional cuando fuera necesario. Según fija el texto refundido de la Ley de Empleo[1], la política de empleo "…es el conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las comunidades autónomas que tienen como finalidad el desarrollo de programas y medidas a la consecución del pleno empleo…", atendiendo a su calidad, al ajuste de la oferta y la demanda

[1] Real decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo.

de empleo y con la protección correspondiente a las personas en situación de desempleo. Todo ello dentro de las consideraciones generales que marque la política económica y de acuerdo con las regulaciones de empleo de la Unión Europea.

Básicamente, "el concepto de política de empleo designa pues al conjunto de intervenciones del sector público con repercusiones sobre el mercado de trabajo, que pueden producir cambios en la estructura y funcionamiento del mismo en términos cuantitativos y cualitativos" (Freyssinet, 2003 y 2006). Bajo esta concepción, todos los instrumentos de la política económica pueden activarse y generar efectos directos o indirectos sobre el empleo. Hablamos de instrumentos de comercio exterior, importación y exportación, de inversiones, política monetaria, de crédito, de rentas, de coordinación de precios y salarios, presupuestaria y fiscal, por sectores específicos, de infraestructura, control de la explotación de los bienes naturales, de ciencia, tecnología y de innovación, educativa y formativa, de desarrollo regional, social y de salud, de controles de la inmigración…

Así que se puede convenir que la política de empleo tiene como prioridad: a) la creación de empleo y reducción del volumen de paro, alcanzando el pleno empleo como meta óptima; b) enfrentar los problemas del desempleo; c) asegurar políticas activas y de inserción adecuadas y d) mejorar la calidad del empleo: estabilidad, condiciones de trabajo y salariales, protección social y reducción de la precariedad laboral.

Sus **objetivos generales** quedan establecidos igualmente en la propia Ley de Empleo[2]:

El **Gobierno**, a propuesta del Ministerio de Trabajo y Economía Social y apoyado en sus instrumentos de consulta, cooperación y colaboración, se encarga de la coordinación de la política de empleo, acercándola a la situación del mercado y sus perspectivas. De igual forma, se hace cargo de las materias relacionadas con la intermediación y colocación en el mercado de trabajo, del impulso y el fomento del

[2] a) Garantizar la efectiva igualdad de oportunidades y la no discriminación. b) Mantener un sistema eficaz de protección ante situaciones de desempleo. c) Adoptar un enfoque preventivo frente al desempleo, especialmente de larga duración, facilitando una atención individualizada a los desempleados. d) Asegurar políticas adecuadas de integración laboral dirigidas a aquellos colectivos que presenten mayores dificultades de inserción laboral, especialmente jóvenes, mujeres, personas con discapacidad y parados de larga duración, mayores de 45 años. e) Mantener la unidad del mercado de trabajo en todo el territorio estatal. f) Asegurar la libre circulación de los trabajadores y facilitar la movilidad geográfica. g) Coordinar su articulación con la dimensión del fenómeno migratorio interno y externo. h) Proporcionar servicios individualizados a la población activa. i) Fomentar la cultura emprendedora y el espíritu empresarial.

empleo, de la protección de las personas desempleadas, de su formación y reciclaje, uniendo las necesidades del mercado laboral con las competencias y destrezas de trabajadoras y trabajadores. Por último, la gestión y control de las prestaciones también son parte de su cometido central.

Por su parte, **las comunidades autónomas** desarrollan la política de empleo, el fomento del empleo y la ejecución de la legislación laboral y de los programas y medidas que les hayan sido transferidos. Y, a través de los instrumentos propios de participación institucional, tienen la potestad de convocar y trabajar colaborativamente con las entidades locales, acercando la ejecución de las políticas laborales al más pequeño ámbito territorial, cercano a las ciudadanas y ciudadanos.

Para CCOO resulta necesario mantener en el centro de cualquier política laboral a las personas trabajadoras, sin distinción de ningún tipo y eliminando cualquier forma de discriminación en materia de empleo y ocupación. Teóricamente, la extensión de las políticas de empleo de todas las administraciones responde, sobre el papel, a un modelo equitativo, con capacidad de ejecución y cercano a las personas.

Sin embargo, los años de austeridad extrema durante los gobiernos populares, los recortes salvajes en la inversión, la ausencia de formación y el debilitamiento de los recursos humanos han mermado la capacidad pública de encarar y desarrollar dignamente las políticas de empleo, alejándonos de los parámetros europeos. Según datos del año 2017, España realiza un gasto por persona desempleada de 470€ –frente a los 4.089€ de Alemania o los 2.548€ de gasto medio de la zona euro– y dejando, en la práctica, en manos privadas algunas de las principales cuestiones que preocupan a la clase trabajadora en el ejercicio de su derecho a un empleo e ingresos dignos.

2. INSTRUMENTOS DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO[3]

Los instrumentos de la política de empleo son a) la intermediación laboral; b) las políticas activas de empleo y c) la coordinación entre las políticas activas y otros dispositivos de apoyo al desempleo.

---

[3] Artículo 5 y siguientes del Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre de 2015, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo.
https://www.boe.es/boe/dias/2015/10/24/pdfs/BOE-A-2015-11431.pdf

Nos centraremos en los dos primeros instrumentos:

a) La intermediación laboral

El primero de los instrumentos que recoge la Ley de Empleo, la intermediación laboral, tiene la consideración de ser un servicio público con independencia del agente que la realice. Los SPE, las agencias privadas de colocación y otros servicios para los trabajos en el exterior son los responsables de realizar la intermediación laboral en nuestro país.

Los trabajos que el sindicato ha llevado a cabo en su participación en el seno de la Mesa de Diálogo Social para la reforma de las PAE y para la elaboración de la nueva Estrategia Española de Apoyo Activo para el Empleo hacen referencia, entre otras materias, a la intermediación laboral. Bajo el prisma sindical, esta debe huir de la externalización de una gran parte de los servicios prestados, salvaguardando el liderazgo de los servicios públicos de empleo y asegurando la calidad y la utilidad en la búsqueda y obtención de trabajo con condiciones dignas de empleo de las personas trabajadoras. Para CCOO esta es una cuestión de primer orden si se quieren superar las deficiencias históricas que arrastran las tareas de intermediación laboral de los servicios públicos, que trasladan una imagen de inutilidad ante las personas trabajadoras que necesitan un apoyo personalizado a sus demandas de empleo.

Las agencias privadas de colocación

En este sentido, la Ley de Empleo estableció que el Sistema Nacional de Empleo (en adelante, SNE) debía y debe favorecer la colaboración público-privada en los servicios de intermediación laboral y en el desarrollo de las políticas activas de empleo. Este mandato se ha materializado en regulaciones que han impulsado y favorecido la participación de las agencias privadas con ánimo de lucro en la intermediación laboral y en materia de colocación.

Conviene recordar que durante los años de gobierno del Partido Popular se llevó a cabo una durísima campaña contra los SPE para mermar su capacidad de actuación, por ejemplo, con el despido de una gran parte del personal de prospección y orientación en buena parte de las comunidades autónomas. Y todo ello se hizo, claramente, para abrir las puertas a la privatización de estos servicios a través de partidas presupuestarias para dichas agencias privadas, con el firme propósito de evidenciar y demostrar que las funciones y tareas de “lo público” solo es posible desarrollarlas adecuadamente si se depositan en manos privadas.

Craso error. A los resultados nos remitimos, tras el sonoro fracaso del acuerdo marco de las agencias privadas de colocación, que condujo a la desaparición de alguna de ellas, después de la denuncia continua de CCOO en alguna comunidad autónoma.

La nefasta reforma laboral del PP de 2012 permitió que los SPE pudieran subcontratar la búsqueda de empleo a las agencias privadas de colocación, así como que las empresas de trabajo temporal (ETT) pudieran reconvertirse, de forma más sencilla y directa, en este tipo de empresas de colocación laboral.

Aquel año, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social (tal y como entonces se denominaba) utilizó fondos públicos que detraía de la más que necesaria modernización de los SPE y de la actualización y reforma de las políticas activas de empleo, para entregárselos a estas agencias de colocación. Bajo el argumento de ser expertas en la búsqueda de empleo, demostraron que su único y verdadero interés era el económico y el ánimo de lucro, usurpando funciones de la iniciativa pública en el ámbito de la intermediación y de la colocación, abusando y extendiendo la idea de la contratación temporal y precaria como la mejor vía para acceder a un puesto de trabajo.

Tras una denuncia del Servicio Público Vasco de Empleo[4], la justicia dictó una sentencia a favor del SEPE, donde se declaraba nula la contratación de agencias privadas de colocación para los servicios de intermediación laboral en dicha comunidad. Ese fallo, además, abrió la puerta a que otras comunidades autónomas, como Andalucía, y Cataluña, también se plantearan recurrir el concurso, dado que ya habían eludido suscribir el acuerdo marco de colaboración que favorecía el uso de estas agencias privadas de colocación.

CCOO siempre ha defendido que la colaboración público-privada debe ser complementaria de los SPE y en ningún caso puede suponer una descapitalización de la intermediación pública en beneficio de la privada. En cualquier caso, la colaboración entre agentes públicos y privados debe ser además analizada, examinada y evaluada periódicamente con la participación de los interlocutores sociales y, lo que es más importante, debe situar a las personas en el centro de su tarea, con el objetivo de facilitar el acceso a trabajos decentes y estables.

---

[3] Artículo 5 y siguientes del Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre de 2015, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo.
https://www.boe.es/boe/dias/2015/10/24/pdfs/BOE-A-2015-11431.pdf

b) Las Políticas Activas de Empleo (PAE)

Entre los instrumentos que disponen las políticas de empleo se encuentran las políticas activas (PAE). En su diseño está inscrita su capacidad para actuar sobre los trabajadores y trabajadoras desempleadas para que mejoren sus oportunidades de acceso a un empleo, por cuenta propia o ajena, saliendo del paro a través de los servicios y programas de orientación laboral, formación y aprendizaje a lo largo de toda la vida. También inciden en el mantenimiento del empleo y la promoción profesional de las personas trabajadoras ocupadas y en el impulso del espíritu empresarial y de la economía social.

El SNE, formado por el SEPE y los 17 SPE autonómicos, es el órgano encargado de promover y desarrollar las PAE, de una manera descentralizada.

En nuestro país las PAE disponen de herramientas precisas para alcanzar su plena eficacia y coordinación en el conjunto del Estado: Estrategia Española de Activación para el Empleo (EEAE), Planes Anuales de Política de Empleo (PAPE), Cartera de Servicios Comunes del SNE y el Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE).

Durante años se ha debatido sobre la necesidad de analizar, revisar y reformar las PAE. Diferentes gobiernos han incluido esta reforma en sus agendas políticas sin llegar a abordarla verdaderamente. Como ya se ha mencionado, tras años de abandono y desprecio del diálogo social como herramienta de trabajo para el desarrollo de las PAE por parte de gobiernos del Partido Popular, el actual Gobierno progresista de coalición reabrió las mesas de Diálogo Social, también la de la reforma de las PAE y la de la elaboración de la nueva Estrategia Española de Apoyo Activo para el Empleo (EEAE).

La voluntad política actual parece ser otra; ha llegado la hora de acometer esta reforma de las PAE para aumentar su efectividad y dar respuesta a las necesidades, cada día más urgentes, de las trabajadoras y trabajadores. Y se acomete con la mejor herramienta: la negociación, el diálogo social y el acuerdo entre interlocutores sociales y el Gobierno, y con el firme convencimiento de que solo de este modo colaborativo y colectivo se podrá revertir de la mejor manera una situación que en nuestro país es estructural y endémica.

Marco presupuestario de las PAE

Los constantes recortes realizados desde el año 2011 afectaron y aún afectan a todas las PAE, excepto a las bonificaciones a la contratación, cuyas partidas presupuestarias aumentaron progresivamente en detrimento de la formación profesional y otros programas de empleo. Estos duros ajustes multiplicaron el deterioro de los SPE y dejaron abandonadas a miles de personas trabajadoras desempleadas, conduciendo sus vidas laborales y personales al desamparo y abocándolas a la exclusión social y a la pobreza.

Las restricciones presupuestarias han disminuido considerablemente la intensidad del gasto vinculado a las PAE. Estas restricciones no se corresponden con la evolución del empleo y el desempleo, particularmente con la imparable progresión del paro de larga duración, que necesita de un mayor apoyo público para abandonar su carácter estructural en nuestro mercado de trabajo.

Las sucesivas evaluaciones llevadas a cabo desde el programa EVADES[5] y por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF)[6] han identificado deficiencias y carencias en las políticas activas, destacando las restricciones presupuestarias, la falta de evaluaciones periódicas y de seguimiento, la descoordinación y adecuación de los programas, la necesidad de modernizar los SPE y los procesos de externalización y privatización de determinados servicios.

Junto a ello, se potenció la participación y colaboración de las agencias privadas de colocación en la intermediación laboral, en detrimento de los SPE, capitalizando los servicios en materia de empleo de carácter privado y menoscabando los recursos y el adecuado desempeño de las tareas que les son propias a la red de SPE, con un considerable descrecimiento y pérdida de confianza de la ciudadanía hacia ellos.

Evolución del presupuesto para políticas activas

Resulta complejo analizar pormenorizadamente los datos que presentamos acerca de la evolución del presupuesto inicial de las Políticas Activas de Empleo. Presentamos los presupuestos iniciales y no el gasto ejecutado. De ahí que, pudiera suceder que, finalmente, surgiera alguna diferencia con las cantidades presentadas.

---

[5] Año 2018. Segunda evaluación cualitativa y cuantitativa de la Red de Servicios Públicos de Empleo Europeos en el marco del aprendizaje comparativo. Se evalúan servicios prestados, organización, recursos, satisfacción de las y los usuarios, inserciones, etc.
[6] https://www.airef.es/wp-content/uploads/2019/06/Estudio3-PAE/protegido_Proyecto_03.pdf

TABLA 1

Año	Presupuesto inicial PAE miles €	Diferencia %
2010	7.742.842	------
2011	7.316.265	**-5,5%**
2012	5.759.558	**-21,5%**
2013	3.765.342	**-34,6%**

Fuente: elaboración propia a partir de los Presupuestos del SEPE

Como se puede comprobar en la tabla 1, entre los años 2011 y 2013, coincidiendo con la X legislatura y el gobierno del Partido Popular, las dotaciones de las políticas activas se vieron enormemente reducidas (entre un -5,5% y un -34,6%) lo que supone una disminución y un abandono claro de los SPE y PAE.

TABLA 2

Año	Presupuesto inicial PAE miles €	Diferencia %
2017	5.487.884	**+5,5%**
2018	5.716.000	**+4,2%**
2019	5.985.000	**+4,7%**
2020	5.750.000	**-3,8%**
2021	6.482.000	**+12,8%**

Fuente: elaboración propia a partir de los Presupuestos del SEPE

Es evidente que, en los últimos años, el presupuesto para políticas activas ha ido aumentando progresivamente. La cantidad destinada en 2019 es prácticamente equivalente a la de 2018, ya que el presupuesto fue prorrogado y no aprobado.

Respecto al año 2020, finalmente el gasto ha estado en torno a los 4.775 millones de euros al cierre provisional. De ahí que el Gobierno afirme que ha aumentado un

35,75% el presupuesto de 2021 con respecto al año 2020. En realidad, en relación con el presupuesto inicial, el aumento ha sido de un 12,8%.

Por último, aunque el presupuesto inicial para 2021 supone un aumento importante, todavía nos encontramos muy lejos de los 7.742 millones de euros que se destinaron en 2010 y, obviamente, muy lejos de unos presupuestos acordes con las descalabradas cifras de desempleo que sufrimos.

Reforma de las PAE

Ha llegado la hora de que las PAE encaren los difíciles retos del mercado de trabajo, agudizados por la pandemia y cuyos efectos sobre la economía y las personas están siendo devastadores, como ya se ha mencionado.

Es sabido que la reactivación de las PAE no es tarea fácil. Estas se han visto envueltas en múltiples controversias, pese a que son imprescindibles porque actúan sobre la población trabajadora para que se mantenga en el empleo o para que salga del desempleo. CCOO ha venido denunciando de forma reiterada la ausencia de evaluación para ajustar estas políticas a la realidad de cada territorio y de cada una de las personas trabajadoras, estén o no en desempleo.

Las PAE aglutinan acciones que tratan de mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo, con objetivos múltiples: disminuir el nivel de desempleo, adaptar la mano de obra a las necesidades de la economía y luchar contra la exclusión de quienes tienen serias dificultades de inserción en el empleo y que se conformen los colectivos considerados prioritarios.

Considerando los profundos cambios acaecidos en el mercado de trabajo y en el sistema productivo, y que muchos de los programas comunes se regularon en los años 80 y 90, CCOO manifestó la necesidad de revisión y actualización de los programas comunes de PAE para el conjunto del SNE, y así lo ha planteado y continúa haciéndolo en los órganos de participación institucional, tanto del SEPE como del SNE.

Durante la pandemia de la COVID-19, el Ministerio de Trabajo y Economía Social planteó a los agentes sociales la revisión de estos programas comunes y la redacción del *Real Decreto por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo*, que fue finalmente aprobado en septiembre del 2020 por el Consejo General del SNE, aunque siete meses después todavía no se haya publicado en el BOE.

Desde el punto de vista del sindicato, incluir en un único Real Decreto la revisión de los programas de activación para el empleo fue algo positivo, que nos permitió abandonar las normativas arcaicas que, aun hoy –mientras se escribe este texto–, continúan regulándolos. Además, esta revisión y actualización conlleva la extinción de algún programa que el sindicato tenía recurrido en algunas comunidades autónomas. Aun así, consideramos que arrastra y es fruto de algunos problemas que venimos señalando a lo largo del tiempo.

Si bien las PAE comprenden una serie de servicios y programas, es necesario definir qué caracteriza a unos y otros, con el fin de que no queden reducidos a una suma sin sentido de programas. Hay que establecer una definición y articulación comprensible entre servicios y programas, y entre estos y las subvenciones, ayudas e incentivos a la contratación.

Por tanto, y aun compartiendo la finalidad de la propuesta normativa plasmada en el preámbulo del RD, CCOO considera que no responde al fin que la origina, y ello por distintos motivos:

- Se debería haber partido de una evaluación de resultados e impacto de los programas existentes. Sin el seguimiento, control y evaluación a la que debería estar sometida cualquier política pública no es posible hacer las correcciones, variaciones y/o adaptaciones adecuadas.

- En algunos de los programas no hay una revisión integral ni tampoco una actualización, sino que esta se limita al reajuste de las cantidades destinadas a subvencionar o incentivar ciertas acciones o prácticas.

- Se recogen programas nuevos, sobre los que se desconocen las razones de su inclusión y sus resultados e impacto sobre el empleo, en el caso de que respondan a buenas prácticas en las comunidades autónomas. Por ejemplo, las lanzaderas de empleo –propuestas de atención integral para la búsqueda de empleo de las personas trabajadoras– que existen en alguna autonomía y que se propone incluirlas en los programas comunes de activación para el empleo, sin que ni sus resultados ni su impacto sobre el empleo hayan sido evaluados.

- La revisión de las PAE debería haber sido la oportunidad para organizar y dar sentido al conjunto de programas y políticas activas cuya competencia es del SEPE. Sin embargo, la proposición ha resultado ser una amalgama que no recoge ni revisa todos los programas comunes de las PAE. El resultado final no facilita la transparencia normativa que se requiere a estas políticas, ni tam-

poco posibilita tener una imagen clara de los programas comunes en relación con los distintos objetivos que se persiguen.

- CCOO considera que la revisión de las PAE debe realizarse de forma pautada, analizando cada programa y garantizando la calidad de las acciones que se van a emprender, los derechos y las mejores condiciones para el conjunto de personas desempleadas y la calidad del empleo subvencionad o incentivado.

- Por otra parte, y dado el contexto de incertidumbre y las consecuencias que ya está teniendo la crisis sanitaria sobre el empleo, probablemente habrá que adaptar, modificar y flexibilizar muchas de las actuaciones para que se puedan ajustar a la situación tan extrema que atravesamos.

Por todo lo expuesto consideramos que para que el nuevo *Real Decreto por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo* tenga impacto y sea de utilidad, con la garantía de que esta revisión sea la más adecuada, la fase en la que nos encontramos no debería limitarse a una mera consulta de las observaciones de interlocutores sociales, sino que, una vez aprobada, deben continuar los trabajos de revisión y adaptación, tal y como se ha acordado en la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo (EEAE).

3. EL SISTEMA NACIONAL DE EMPLEO (SNE)

Cuando nos referimos a estructuras, medidas y acciones que promueven e impulsan la política de empleo, nos referimos al SNE, integrado por el SEPE y por los SPE autonómicos. La coordinación del SNE se lleva a cabo principalmente a través de la Estrategia Española de Activación para el Empleo, los Planes Anuales de Política de Empleo y el Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo. A pesar de disponer de estas herramientas de organización y puesta en común, las PAE adolecen históricamente de la suficiente coordinación para llegar a ser eficaces en su objetivo final que es el pleno empleo de la población activa, de todas las edades, condición u origen. Son muchas las deficiencias que impiden en la práctica su actualización y efectividad.

a) La Estrategia de Activación por el Empleo (EEAE)

La Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo (EEAAE), anteriormente *Estrategia Española de Activación al Empleo*, es el marco normativo para la coordinación y ejecución de las políticas de activación y formación profesional para el empleo.

Recoge los principios, objetivos comunes, instrumentos, la planificación estratégica de las actuaciones y recursos financieros con los que se prevé contar para el cumplimiento de los citados objetivos y actuaciones.

Es el principal instrumento de coordinación y cooperación de distintos agentes que intervienen en la planificación, desarrollo y ejecución de las PAE en el marco del SNE. Por ello cumple un papel vertebrador de las estrategias individuales de cada uno de los SPE, en lo que respecta a la intermediación entre oferta y demanda de empleo y al diseño y gestión de las PAE.

Finalizada la vigencia de la EEAE 2014-2016, aprobada por el Real Decreto 751/2014, de 5 de septiembre, se procedió, en sustitución de ella, a la aprobación mediante el Real Decreto 1032/2017, de 15 de diciembre de 2017[7], de la nueva Estrategia que se ha extendido durante el periodo 2017-2020. En estos momentos, mientras se escribe este artículo, se está finalizando la negociación de la nueva Estrategia y Acuerdo a través de la mesa de diálogo social, con diferencias importantes. Entre ellas destaca precisamente que se trata de una estrategia negociada con los interlocutores sociales.

Las PAE, en el marco de actuación de la Estrategia de Empleo, deben estar orientadas al logro del ejercicio del derecho al trabajo, garantizando que todas las personas puedan acceder a los servicios necesarios que permitan su inserción laboral. Por ello CCOO considera que, en el actual escenario laboral, afectado por la crisis sanitaria, es preciso recuperar las oportunidades de empleo de las personas desempleadas, con el necesario apoyo público que, en muchos casos, requerirá un esfuerzo de reconversión profesional para que no se transforme en desempleo estructural.

A pesar de las limitaciones de las evaluaciones sobre el desarrollo de las PAE, la información y conclusiones disponibles apuntan a problemas de modelo, de gestión y de ejecución de estas. En ningún caso han garantizado derechos reconocidos a trabajadores y trabajadoras, por lo que el reto para los próximos años es cómo garantizar, considerando los distintos ámbitos, los derechos subjetivos y que deben atenderse a través de estas políticas.

Tras el debate con los interlocutores sociales en la mesa de diálogo social, la nueva Estrategia ha sido aprobada por la Conferencia Sectorial el 28 de abril de 2021 y posteriormente ratificada por el Consejo General del SNE el mismo día. Esta

[7] https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-14858

Estrategia introduce un nuevo enfoque, radicalmente diferente a las políticas paternalistas implantadas desde la publicación de la *Ley 45/2002 de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad,* y que recogía –en su Capítulo I, artículo primero, apartado once– las obligaciones para quienes solicitaban y se beneficiaban de las prestaciones por desempleo: suscribir y cumplir las exigencias del compromiso de actividad y buscar activamente empleo.

Estas obligaciones han recorrido muchos programas que después se pusieron en marcha, como el PREPARA, y que servían de excusa para denegar la ayuda por desempleo. Así, esta manera de entender la protección al desempleo se fue ampliando y reflejando en diferentes normas, e incluso se ahondó en ese concepto desde la misma denominación de las anteriores estrategias de activación para el empleo, en la que el término en sí mismo sitúa a las personas como sujetos con obligaciones, ignorando sus derechos.

La nueva Estrategia da el salto, y en el debate –a la espera de un Acuerdo en el seno de la Mesa de Diálogo Social sobre Políticas Activas de Empleo–, el borrador de dicho acuerdo define, en su apartado 2.º: "Derechos subjetivos para las personas que acceden a programas de empleo y la garantía de prestación de los servicios, identificados como prioritarios, en el marco de las Políticas Activas de Empleo a las empresas". Y en su apartado 6 establece: "Se realizaría la implantación paulatina de los servicios como derechos subjetivos de las personas, lo que supondría un cambio significativo respecto del sistema", lo cual va en el camino de situar a las personas como poseedoras de derechos subjetivos de los servicios de empleo, tal y como sucede, por ejemplo, con el derecho a la educación o el derecho a la atención de la salud.

Hasta tal punto existe el convencimiento del cambio de modelo que se modifica la denominación de la estrategia, ahondando en este cambio de concepto: EEAAE, a saber, la obligación de garantizar el ejercicio de los derechos en materia de PAE recae en los SPE, y no como hasta ahora en obligaciones de las personas.

Todo ello va a requerir una reforma de la Ley de Empleo, que aun cuando se sitúe en el actual contexto normativo, oriente en lo posible las líneas de mejora a abordar en la reforma prevista, de acuerdo con los objetivos estratégicos que se proponen[8].

---

[8] Además, se deberán realizar la reforma normativa de la Ley 30/2015 de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral; habrá que reformar la normativa de fomento de empleo de las personas con

La nueva Estrategia supera los seis ejes de las anteriores y se estructura de manera cohesionada e integral, de tal modo que tiende a garantizar la modernización de los SPE. Se sustenta sobre un enfoque centrado en personas y empresas, la coherencia con la transformación productiva, la orientación hacia resultados, la mejora de las capacidades de los SPE; la gobernanza y cohesión del SNE, y la elaboración de un Libro Blanco para las políticas activas a favor de las personas con discapacidad o capacidades diferentes que, además de contribuir a mejorar su inserción, contribuya a combatir activamente la discriminación, garantizando que las condiciones laborales de las personas con discapacidad sean las establecidas legalmente.

CCOO comparte los objetivos estratégicos que presenta, así como los objetivos prioritarios establecidos para reformar las políticas de empleo, que pasan por establecer un sistema de evaluación, seguimiento y control, por la evaluación de los incentivos a la contratación, por fortalecer los mecanismos de prospección y orientación, por el apoyo financiero de las políticas activas y por el refuerzo a la contratación indefinida y el empleo autónomo de la "generación millennial".

Es una buena Estrategia para mejorar la empleabilidad, la calidad de la formación profesional para el empleo y reforzar las PAE. Sin embargo, desde el sindicato, identificamos los siguientes déficits:

- Se adopta una nueva Estrategia sin que se haya realizado ninguna evaluación de la anterior, "que por otra parte no marcó criterios para ello".

- En la nueva EEAAE se ha realizado un esfuerzo por la realización de un diagnóstico, aunque no se identifican todos los problemas y necesidades de las actuales políticas y servicios para el empleo, y éste debería ser un aspecto decisivo de las actuaciones de la Estrategia para asegurar su eficacia final.

- CCOO también comparte el planteamiento de la Estrategia para mejorar la eficacia y eficiencia de los SPE. Sin embargo, considera que no es suficiente, dada la escasez de recursos humanos y financieros disponibles para llevar a cabo las funciones de los SPE con éxito. No solo son escasos, sino que, además, no se ejecuta la totalidad del presupuesto destinado a políticas activas.

---

discapacidad; también será preciso modificar el RD 7/2015 de la Cartera Común de Servicios, así como el RD 1722/2007 de órganos, instrumentos de coordinación y evaluación del SNE. Es precisa también la reforma de la normativa reguladora de las bonificaciones como incentivos a la contratación y la revisión de la regulación del contrato para la formación y aprendizaje; de igual modo se debe reformar el RD 939/1997 por el que se regula la afectación al programa de fomento de empleo agrario y aquellas otras normas que permitan la gestión de los nuevos programas presentados dentro del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

En 2018, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) elaboró un informe en el que venía a sostener los argumentos de CCOO en lo referente al tema de las bonificaciones e incentivos a la contratación. Los incentivos no pueden sustituir a las reformas estructurales para acabar con la temporalidad y con las elevadísimas tasas de desempleo. Además de selectivos, los incentivos deben estar limitados temporalmente en su duración.

Es preciso reiterar que durante los gobiernos del Partido Popular el trasvase de fondos de formación y de políticas activas de empleo hacia las bonificaciones, unido al recorte de presupuestos en las PAE, consiguió que las personas en desempleo no tuvieran oportunidades de mejorar su empleabilidad. Facilitó que las empresas cotizaran menos a la Seguridad Social, por las bonificaciones que se les realizaba por cualquier tipo de contratación, adelgazando la caja de la Seguridad Social, y sin garantías de empleo estable, dado que, como denunciamos en el contrato a emprendedores, los despidos se producían una vez finalizaba la vigencia de la bonificación.

CCOO ha denunciado insistentemente que los incentivos a la contratación no aumentan el volumen total de empleo. Como tales incentivos, su valor principal está en que actúan selectivamente, porque discriminan positivamente determinados objetivos de la política de empleo. Sin embargo, en la práctica real, se incentiva prácticamente todo; y así, se neutraliza el enfoque y anula el objetivo de atención y promoción del empleo de determinados colectivos. Por tanto, para el sindicato es básico identificar con exactitud el efecto que se quiere producir con cada uno de los tipos de incentivo a la contratación.

b) Modernización de los Servicios Públicos de Empleo (SPE)

Es evidente y conocido que las PAE y los SPE –incluyendo al SEPE– han estado y siguen estando en el punto de mira en las crisis, poniéndose en evidencia el papel nuclear que representan en las democracias más avanzadas que desarrollan políticas de bienestar social.

Lamentablemente, estos servicios han sido y son los grandes olvidados en las políticas de gobierno. Si analizamos lo que, por ejemplo, decía la Comisión de las Comunidades Europeas en la década de los noventa, en el plano de los servicios públicos de empleo, se puede afirmar que continúa estando de candente actualidad. Así en el epígrafe “Hacia una completa renovación de la política de empleo”[9], perfila

[9] Preámbulo “Crecimiento y competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI”. Libro blanco https://bit.ly/3x7mrbf

lo que sería un cambio sustancial en el modo de prevenir el paro de larga duración, para concluir que cambios tan sustanciales exigirían "…un notable reforzamiento de los servicios públicos de empleo. El objetivo sería que cada parado sea personalmente seguido por un mismo consejero. Las competencias del servicio de empleo se diversificarían en torno a tres funciones: información, colocación, acompañamiento".

Con la declaración de la pandemia, como en las crisis económicas, de nuevo los ojos se han centrado en el SEPE y en si llegaba a pagar a tiempo las prestaciones por desempleo de los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTE). No se valoraba que, por mucho que desde este sindicato se haya clamado por la dotación de recursos humanos, la realidad es que su plantilla está envejecida, no se ha incrementado en años, y la ausencia de tasa de reposición en la Administración Pública ha supuesto su adelgazamiento. Parece que los Presupuestos Generales del Estado para 2021 incluirán una tasa de reposición de empleados públicos del 110% en sectores prioritarios y del 100% en el resto.

Haciendo una retrospectiva sobre el tratamiento que han tenido los SPE, nos encontramos con los vaivenes a los que les han sometido los diferentes Gobiernos.

La partida de modernización de los SPE aparece por primera vez en los presupuestos de 2003, como un espejismo en la etapa del gobierno de Aznar, para simular que se les dotaba para su mejora e impulso. Fue consecuencia de la regulación del compromiso de actividad para perceptores de prestaciones por desempleo en la Ley 45/2002, que dotaba a las CCAA de fondos para tener medios adecuados que asegurasen el cumplimiento de dicho compromiso.

Dada la situación de crisis económica por la que atravesaba nuestro país, en 2008 se aprueban unos créditos de subvenciones a gestionar por las CCAA, que tienen asumidas competencias de las políticas activas de empleo. Estos créditos se materializaron en la contratación de 1.500 personas en todo el país para realizar funciones en materia de orientación profesional y fueron financiados con cargo al presupuesto del SEPE[10].

En 2010, en el artículo 15 del *Real Decreto-Ley 13/2010, para reforzar los servicios públicos de empleo y actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras*

[10] Coste imputable al ejercicio económico 2008 del Plan Extraordinario de Orientación, Formación Profesional e Inserción Laboral, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de abril de 2008.

para fomentar la inversión y la creación de empleo, se recogió que *"*… Con el fin de reforzar la atención a las personas demandantes de empleo y a las empresas que ofertan empleo, se aprueba la medida consistente en la incorporación de 1.500 personas como promotoras de empleo, que realizarán su actividad en las oficinas de empleo de los Servicios Públicos de Empleo, (…). Esta medida se aplicará en todo el territorio del Estado y su gestión se realizará por las comunidades autónomas con competencias estatutariamente asumidas en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación y por el SEPE en el ámbito de sus respectivas competencias".

Con la vuelta del Partido Popular al Gobierno en el 2012, esta red se vio mermada enormemente cuando fueron despedidas cerca de 3.000 personas de la mayoría de los SPE. El adelgazamiento de las plantillas y la desaparición de algunos SPE autonómicos fueron determinantes para la consecución del objetivo principal de desmantelamiento del servicio público y el avance de las agencias privadas de colocación, para la privatización de los servicios de atención a las personas en desempleo, primando la iniciativa privada frente a la pública. En alguna comunidad autónoma este desarme fue brutal, como en el caso de Castilla-La Mancha bajo la batuta de Dolores de Cospedal.

Las partidas de orientación profesional se mantuvieron en los presupuestos como un programa más de los que se venían desarrollando a través de entidades de colaboración; a partir del 2014 se incluye una partida específica para agencias privadas de colocación; el motivo de estas partidas era la puesta en marcha del Programa de Activación para el Empleo.

RED3000 de orientación

Tras la moción de censura al Partido Popular en 2018, y a raíz de la elaboración de un informe de la situación de las oficinas de empleo en el seno del Consejo General del SNE, CCOO propuso la contratación de al menos 3.000 personas con funciones de orientación que dieran respuesta a las necesidades de las personas desempleadas.

La propuesta fue aceptada y concretada en lo que el entonces Ministerio de Trabajo, Seguridad Social y Migraciones denominó *RED3000*, que ha permitido, de nuevo, la contratación de personal de orientación para las oficinas de empleo. En estos momentos, la estrategia pasa por la estabilidad de estas personas orientadoras, con el principal objetivo del mantenimiento del servicio, convirtiéndose en personal estable que evite los vaivenes convulsos que provocan los cambios de gobierno.

Aun así, esta dotación es claramente insuficiente. Se debe equipar a los SPE autonómicos y al SEPE con los recursos humanos necesarios para poder dar respuesta al desolador desempleo de nuestro país. Los servicios que atienden al derecho al trabajo de la ciudadanía son servicios esenciales y van en la línea con las recomendaciones realizadas desde las instituciones europeas. En este marco, CCOO considera imprescindible exigir la dotación suficiente de recursos humanos y materiales precisos para que los SPE y el SEPE puedan cumplir su función de manera satisfactoria y trabajar por el pleno empleo.

Esto posibilitaría, también, una atención temprana y prestar un servicio personalizado, integrado y de calidad a los trabajadores y trabajadoras desempleados, frente al sistema actual de programas y acciones compartimentados y aislados entre sí, en el que la persona trabajadora se siente abandonada.

En los servicios a prestar por los SPE se debe contar igualmente con la prospección de empleo. Esta función es importante porque a través de ella se deben dar a conocer a las empresas los servicios que presta el SPE, las subvenciones, bonificaciones, tipos de contrato, formación, etc. Se debe promover que las empresas difundan y comuniquen sus ofertas a través de los SPE, que contraten a ciertos grupos y, a su vez, debe recabar información sobre las demandas/necesidades de las empresas y revertir esa información en la “maquinaria”.

El observatorio de las ocupaciones del SEPE realiza un trabajo excepcional en cuanto a la prospección de las ocupaciones más demandadas, ocupaciones no cubiertas y ocupaciones con futuro, perfiles de ofertas de empleo, colectivos de interés para el empleo, etc. Sin embargo, los productos que generan son de uso manual, lo que imposibilita un manejo rápido y ágil de la información que facilite cumplir con su objetivo de contribuir a la ocupación y al empleo.

Deberíamos ser capaces de dotar al Observatorio de recursos necesarios para poder generar una herramienta (programa/aplicación informática/plataforma) que facilite el uso de la información elaborada al conjunto del personal especializado y a los SPE, independientemente del territorio en el que se encuentren. Una herramienta que sea capaz de relacionar el perfil de la persona desempleada con las ocupaciones que presentan mejores perspectivas y con los requerimientos formativos exigibles.

De igual manera, se debe proveer al personal de las oficinas de las herramientas y recursos que son imprescindibles para la óptima realización de su trabajo. Es clave la formación y se debe ser ambicioso en la gestión de los Planes al amparo del *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la Economía española* que va a requerir personal especializado y protocolos de actuación comunes.

La coordinación entre administraciones es imprescindible, puesto que una característica importante del sistema español son las responsabilidades compartidas entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas. En paralelo, se hace necesario el reforzamiento de la relación entre la Administración y los agentes implicados en el mercado de trabajo, particularmente del diálogo social con organizaciones sindicales y empresariales.

c) Plan Anual de Política de Empleo

El Plan Anual de Política de Empleo (PAPE) forma parte de la coordinación del Sistema Nacional de Empleo. Contiene acciones y medidas de políticas activas de empleo que realizarán las comunidades autónomas, independientemente de su financiación estatal o autonómica. Engloba también las que lleva a cabo el propio SEPE.

Anualmente, concreta tanto los objetivos de la EEAE en todo el Estado y en las CCAA como los indicadores que servirán como herramientas para conocer y evaluar el grado de cumplimiento de estos. Sin embargo, es usado como un instrumento para distribuir los recursos destinados a PAE y no como un Plan orientador que responda adecuadamente a sus fines.

En el PAPE previsto para 2020, nuevamente, no se realiza un diagnóstico preciso del que provenga el nuevo Plan. Ello hace que se planifique de espaldas a la realidad, tanto de las grandes dificultades de acceso y permanencia en el mercado de trabajo y la desigualdad existente como del aumento de la pobreza y la exclusión de gran parte de la población, como resultado de, hasta el momento, políticas adoptadas y aplicadas.

Por otro lado, es importante tener presente que, como en el resto de las políticas referentes a la empleabilidad, los interlocutores sociales no hemos participado en su elaboración, al igual que sucedió en los planes anteriores. Y a pesar del ostracismo al que se nos pretendía enviar y de la invisibilidad a la que se nos sometía año tras año, realizamos nuestras propuestas de mejora para que todas las personas pudieran ejercer su derecho a trabajar.

Y lo hacíamos, y lo hacemos, no solo siguiendo las indicaciones europeas e internacionales de instituciones como la Comisión Europea o la OIT, sino desde el convencimiento de que no hay mejor camino que el colectivo para alcanzar las metas conjuntas. El crecimiento económico sostenible, el pleno empleo y el derecho al tra-

bajo que permitan unas condiciones de vida dignas para las personas es una meta a la que CCOO nunca ha renunciado.

Un último aspecto que no se puede dejar de reseñar respecto al PAPE es la ausencia de la perspectiva de género, incluso conociendo que la *Ley para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres, Ley Orgánica 3/2007*, compromete a los poderes públicos a incorporarla en las políticas más relevantes, y entre ellas, la de empleo.

d) Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE)

El SISPE es otra de las herramientas para la eficacia y coordinación de las políticas de empleabilidad en todo el Estado. Se configura como un sistema de información común que es el instrumento técnico que integra la información sobre la intermediación laboral, la gestión de las políticas activas de empleo y la protección por desempleo, en todo el territorio.

Este sistema de información persigue que se lleven a cabo de forma adecuada las funciones de intermediación laboral sin barreras territoriales; el registro de las personas demandantes de empleo, la trazabilidad de las actuaciones seguidas por estas en su relación con los servicios públicos de empleo; las estadísticas comunes; la comunicación del contenido de los contratos; el conocimiento de la información resultante y el seguimiento, entre otros ámbitos, de la gestión de la formación profesional para el empleo en el ámbito laboral, la orientación profesional, las iniciativas de empleo y las bonificaciones a la contratación, así como las actuaciones de las agencias de colocación.

CCOO valora que, si bien se han producido grandes avances en la mejora e integración del SISPE, necesita mejorar con relación a los procesos de evaluación, ya que, en muchas ocasiones, los datos que facilitan las comunidades autónomas no permiten realizar una valoración completa. Desde el sindicato esperamos que el nuevo plan de digitalización del SEPE contribuya a esta mejora y a una transformación tecnológica que, verdaderamente, contribuya a modernizar y digitalizar todos los servicios que dependen de la coordinación con las comunidades.

4. LA FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO

El derecho a la formación se encuentra en el núcleo de la negociación colectiva y de las relaciones laborales. Y no solo. La formación profesional para el empleo de

personas trabajadoras, empleadas y desempleadas es parte integrante de las políticas de apoyo activo al empleo. Desde sus inicios, CCOO ha defendido su incuestionable papel en materia de reciclaje profesional, readaptación profesional en el trabajo, actualización de competencias técnicas y profesionales acordes a la evolución de los requerimientos del mercado laboral, el asentamiento de las personas en sus empleos, frente a los cambios de organización en el trabajo que traen consigo las transformaciones tecnológicas, ambientales…

Muchos son los retos que enfrentamos en materia de formación profesional. El análisis de la realidad de la formación para el empleo desde que se aprobó la Ley 30/2015 que cambió el sistema de formación, nos devuelve un panorama desolador, en el que comprobamos que no se ha conseguido ninguno de sus objetivos y se ha alejado la formación de trabajadores y trabajadoras, especialmente de baja cualificación, dejando de lado igualmente a las microempresas. También se ha deteriorado y debilitado la negociación colectiva y la participación sindical en el sistema, desmereciendo el papel desempeñado por las organizaciones sindicales y empresariales y desordenando el modelo de formación.

El análisis de fondo nos lleva naturalmente a la crítica de algunos de los elementos concretos de los que nos hablan los datos del año 2018: una oferta que no responde las necesidades de trabajadoras y trabajadores; el alejamiento de la formación de las empresas por medio de las bonificaciones, en especial de las microempresas (solo el 16% ofrece formación a sus plantillas); los Permisos Individuales de Formación (PIF) se han reducido de manera exagerada, tan solo se conceden al 0,03% de las personas trabajadoras, centrándose sobre todo en los puestos de mayor cualificación y para obtener estudios universitarios y de post grado.

En este contexto, y con motivo de la configuración del nuevo Gobierno en enero de 2020, semanas antes de la declaración de la pandemia, uno de los acuerdos a los que llegaron PSOE y Unidas Podemos para su coalición de gobierno, fue la transferencia de parte de los fondos de la formación profesional para el empleo del Ministerio de Trabajo y Economía Social al Ministerio de Educación y Formación Profesional.

En el Real Decreto 498/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Educación y Formación Profesional, se crea una *Secretaría General de Formación Profesional,* y en el artículo 5 de dicho Real Decreto se establece como una de las funciones “La ordenación, desarrollo, evaluación, gestión e innovación, de la formación profesional en el sistema educativo y para el empleo, y en concreto, respecto a esta última, la Formación Profesional de desem-

pleados y la Formación Profesional de ocupados, incluyendo las convocatorias nacionales y las autonómicas, cuando éstas respondan a formación vinculada a los certificados de profesionalidad, incluida la formación profesional dual del ámbito educativo".

La nueva regulación ha supuesto una ruptura formal en materia de formación profesional para el empleo. Aunque CCOO seguimos reivindicando la integración de los subsistemas, la realidad es que un 53% de los fondos se han quedado en el Ministerio de Trabajo y Economía Social, y el 47% en el Ministerio de Educación. No obstante, la formación conserva su naturaleza laboral inmersa en el marco del Sistema Nacional de las Cualificaciones.

En este sentido, reiteradamente, CCOO ha reclamado la coordinación interministerial, más necesaria hoy que nunca. Nos encontramos en un momento decisivo, con la recepción de fondos europeos, y la planificación estratégica de la formación debe ser uno de los puntos clave. Colaborar entre las administraciones laborales y educativas, estatales y autonómicas y entre ellas y los interlocutores sociales en sus respectivos ámbitos es imperioso.

El hecho que el concepto *formación profesional para el empleo* se haya recuperado en positivo, después de unos años en los que representaba al menos "sospecha", es una buena señal. Este país no puede perder la oportunidad de diseñar un marco para que el aprendizaje y la orientación a lo largo de toda la vida estén unidos en un proyecto común. En el campo de la formación se debe garantizar la calidad, y no hay que olvidar que el simple hecho de nombrar esta palabra no es sinónimo de tener suficientes conocimientos para ponerla en marcha de manera adecuada y que responda al desarrollo del derecho a la formación de la población trabajadora.

Consecuencia lógica del análisis realizado, nacen las propuestas de CCOO para la reconstrucción y renovación del sistema, manteniendo su concepción basada en el diálogo social y en la negociación colectiva; en el reconocimiento y desarrollo del derecho a la formación de toda la población trabajadora, consolidando las 20 horas anuales de formación establecidas por el Estatuto de los Trabajadores (artículo 23.3), mejorando la regulación de los permisos individuales de formación y avanzando en la certificación de la formación de calidad y en la promoción profesional de las trabajadoras y trabajadores. No se puede olvidar tampoco la necesidad de crear una alternativa útil y eficaz para definitivamente llevar la formación a las microempresas, que conforman cerca del 90% del tejido productivo de nuestro país.

Nuestro país necesita seguir apostando por la formación y la orientación a lo largo de toda la vida, por los sistemas de reconocimiento y acreditación de competencias profesionales.

Las políticas de formación profesional deben promover la formación de nivel y calidad, que cualifique a las personas trabajadoras ocupadas y desempleadas para poder afrontar su ingreso y permanencia en el mercado de trabajo, con la posibilidad de un empleo, incluso público, durante algunos meses. En contrapartida, las personas en paro que de esta forma reciban una auténtica ayuda a la reinserción se comprometerían activamente en esa formación y en ese empleo. Aquí hay materia para un diálogo social al que deben incorporarse los propios desempleados. CCOO seguirá trabajando para conseguir que toda la población trabajadora pueda ejercer su derecho al trabajo.

Estamos en el momento exacto en que, tras los primeros avatares de la pandemia que aún sigue activa y la ansiada llegada de los fondos del *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* se ve en el horizonte algo de luz, pudiendo tocar casi con las yemas de los dedos lo que para CCOO es imprescindible y que no es sino el fortalecimiento con recursos humanos y técnicos de los SPE y la actualización de las PAE. Es esta una cuestión de alto alcance y gran trascendencia para preservar el derecho a trabajar de todas las personas trabajadoras y la calidad de los servicios que se prestan para el acceso a un empleo en el conjunto del territorio nacional.

Como dicta la OIT en su Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122)[11] "… llevar a cabo una política activa concebida para fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido. Tal política deberá encaminarse a garantizar que haya trabajo para todas las personas que estén disponibles y que busquen trabajo; que ese trabajo sea tan productivo como sea posible; que haya libertad para escoger empleo; y que cada trabajador tenga todas las posibilidades de adquirir la formación necesaria para ocupar el empleo que le convenga…". CCOO seguirá trabajando para ello.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AIReF (2019): *Evaluación del gasto público 2018, Proyecto 3 (PAE). Estudio Programas Políticas Activas de Empleo.* AIReF, Autoridad Independiente de Autoridad Fiscal. https://bit.ly/3dR6bUd

[11] C122 - Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122) https://bit.ly/3xcNHFp

CCOO (2018): Documento de trabajo “Propuesta de Comisiones Obreras para la modernización de los Servicios Públicos de Empleo”.
CCOO (2019): Conferencia “Las políticas de empleo en España”. Secretaría confederal de Empleo y Cualificación de CCOO. Zaragoza, 18 de diciembre de 2019. Universidad de Zaragoza. Programa de Certificación de Extensión Universitaria en Gestión de las Relaciones Laborales.
CCOO (2021): Prioridades de CCOO – Mesa de diálogo de social Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo de 2021-2024.
CCOO (2021): Documento de trabajo. Propuestas de CCOO para la Formación Profesional en el ámbito laboral.
COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1993): Preámbulo del *Libro blanco* “Crecimiento y competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI”. https://bit.ly/32UCWtv
COMISIÓN EUROPEA (2017): COM (2017)677final, Propuesta de decisión del Consejo relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros, Bruselas.
OIT (1964): C122 – Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122) https://bit.ly/3xcNHFp
OIT (1984): R169 – Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169) https://bit.ly/2R5IOx9
ONU (1948): Declaración Universal de los Derechos Humanos.
Ley 45/2002 de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad.
Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo.

Glosario de términos:

CCAA: Comunidades Autónomas
EEAAE: Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo
EEAE: Estrategia Española de Activación para el Empleo
PAE: Políticas Activas de Empleo
PAPE: Plan Anual de Política de Empleo
SEPE: Servicio Público de Empleo Estatal
SISPE: Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo
SNE: Sistema Nacional de Empleo
SPE: Servicios Públicos de Empleo

Daniel Barrientos[1]

La FP dual y el fomento del empleo juvenil

[1] El presente artículo forma parte del proyecto *Impacto de la Formación en la empresa sobre las Trayectorias laborales de los jóvenes. Propuestas de mejora* –IMFORTRA– (ref. CSO2015–68134–R, AEI/FEDER, UE), codirigido por Antonio Martín Artiles y Andreu Lope Peña, y con la participación de Pilar Carrasquer y Benjamí Moles. Las reflexiones acertadas de este artículo son también colectivas, así como los resultados aquí mostrados que han sido publicados en distintos trabajos, todos ellos disponibles en la web http://bit.ly/ImForTra, y que también forman parte de la tesis doctoral del mismo autor que se defenderá en 2021.

Tarde de verano en Murnau, Alekséi von Jawlensky, 1908

La FP dual ha llegado a España para quedarse, a pesar de haberse iniciado sin dotación presupuestaria específica, sin una legislación detallada, sin partir del consenso entre agentes sociales y de no representar un porcentaje significativo entre los estudiantes de FP 6 años después de su inicio. Cabe preguntarse entonces, ¿por qué se inició la FP dual en España? y ¿cuáles de sus características pueden fomentar el empleo juvenil? Estas preguntas guiarán el presente artículo que analiza cómo se está implementando y expandiendo la FP dual entre territorios y sectores productivos y a qué perfil de jóvenes puede beneficiar más.

¿POR QUÉ UNA FP DUAL PARA ESPAÑA?

Jóvenes en el mercado de trabajo

EN 2012, año en que se inició la FP dual con el RD1529/2012, *de 8 de noviembre, por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación profesional dual* (Boletín Oficial del Estado, 2012), la crisis financiera se profundizaba y se ejecutó el rescate bancario; el Gobierno no llevaba ni un año de legislatura; los agentes sociales y la comunidad educativa no habían participado de ningún proceso de cambio del modelo de FP; y las políticas europeas que señalarían el Aprendizaje Basado en el Trabajo, especialmente el modelo dual alemán, como modalidad educativa que mejora la posición de las y los jóvenes en el mercado de trabajo, aún no habían sido publicadas (por ejemplo, el informe de CEDEFOP (2012) o el informe *Good for Youth, Good for Business* (Comisión Europea, 2015)).

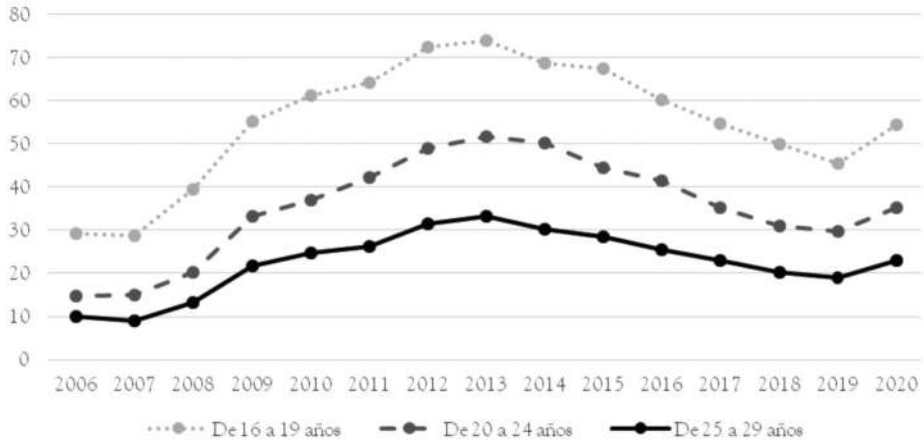
El contexto sociopolítico estaba protagonizado por políticas de austeridad en la UE, con los consecuentes recortes presupuestarios, de desregulación del mercado de trabajo, con las reformas laborales, y de tendencia a la desregulación del sistema educativo, con la LOMCE (Marhuenda-Fluixá, Chisvert-Tarazona, y Palomares-Montero, 2016)[2]. Además, se acentuaban los tres ejes que influyen en la precariedad la-

[2] Los autores señalan que la FP dual y la FP básica, creada con la LOMCE (Ley Orgánica de Mejora de la Calidad Educativa), forman parte de una tendencia de "desregulación del sistema de educación profesional" (Marhuenda–Fluixá *et al.*, 2016, p. 57) que fomentaría la segregación en un sistema basado en itinerarios comprensivos que contaba con consenso y regulación estable desde 2002 (Marhuenda–Fluixá *et al.*, 2017).

boral juvenil: (1) inestabilidad e inseguridad del empleo (alta movilidad laboral y más situaciones de desempleo y de larga duración); (2) bajas condiciones laborales (bajos salarios, flexibilidad de horarios, movilidad geográfica); y (3) mayor indefensión y vulnerabilidad dada su escasa participación sindical (Antón, 2007).

GRÁFICO 1

Tasa media anual de desempleo juvenil por grupos de edad (2006–2020)



Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta de Población Activa (Instituto Nacional de Estadística (INE), 2021)

Concretamente, el desempleo juvenil no paraba de subir hasta llegar a máximos históricos en 2013-2014, superando el 50% en los menores de 25 años en España (Instituto Nacional de Estadística (INE), 2021) (ver gráfico 1); y la temporalidad aumentaba hasta constituirse como una realidad laboral más allá de la crisis económica. De hecho, en 2019 se registraron 8,1 millones de contratos para un total de 2,5 millones de jóvenes asalariados y, de estos, 5 millones fueron contratos temporales de duración determinada para un total de 1,4 millones de jóvenes (3,57 contratos de media por joven en 2019). De estos 5 millones, cerca del 47% tenían una duración menor de 3 meses y el 27% era de una semana o menos (Consejo Económico y Social, 2020, pp. 97-102 y 135-138).

El modelo dual como respuesta

La FP dual, por tanto, surge en un contexto socioeconómico especialmente adverso, tanto para la población a la que se dirige como para implementar una política

educativa nueva. Su inicio está caracterizado por 3 dinámicas que evidenciaron “las prisas de nuestros gobernantes” (Echeverría Samanes, 2016, p. 297) por crear la modalidad formativa:

- Romper con el consenso existente en torno a la FP (Marhuenda-Fluixá *et al.*, 2016) al no contar con la comunidad educativa y los agentes sociales, y responder únicamente a la agenda neoconservadora y neoliberal del Gobierno (Abiétar-López, Navas-Saurin, y Marhuenda-Fluixá, 2015).
- Partir de una legislación cuyo principal objetivo era modificar el contrato para la formación y el aprendizaje y no construir una base detallada y completa de la nueva modalidad educativa (Homs, 2017).
- No diseñarse siguiendo un análisis fundamentado de otros modelos similares en la UE, como serían después los informes sobre la transferencia del *modelo alemán.*

Según los documentos políticos y la legislación que la acompañan, la FP dual está dirigida a “facilitar la inserción laboral como consecuencia de un mayor contacto con las empresas” (Boletín Oficial del Estado, 2012 art. 28.2.c) y actúa sobre tres problemáticas; si bien se puede considerar que tiene efectos sobre la primera, en parte sobre la segunda y muy poco, o nada, sobre la tercera (Marhuenda-Fluixá, Chisvert-Tarazona, Palomares-Montero, y Vila, 2017):

1. El alto nivel de desempleo juvenil
2. La actualización y mejora del sistema de FP inicial
3. La optimización del mercado de trabajo y mejora de las condiciones laborales

Las recomendaciones de la Comisión Europea (2014, 2015) y los informes de instituciones afines como CEDEFOP (2012), entre otras cosas, señalaron que los modelos de *Aprendizaje Basado en el Trabajo*[3] son un mecanismo eficaz para reducir el desempleo juvenil. Este planteamiento proviene de comparar países como Alemania o Austria, donde el porcentaje de estudiantes en «vía profesional» es muy alto (por encima del 80%) y las tasas de desempleo juvenil se situaron por debajo del 10% en los años de mayor destrucción de empleo; frente a países como España o Portugal, donde la «vía general» o académica es protagonista y las tasas de desempleo juvenil superaron el 40% (Eurostat, 2020; García Perea y García Coria, 2014).

[3] En adelante ABT.

Sin embargo, autoras como O'Reilly *et al*. (2015) señalan que, en los países que se toman de referencia, la marcada regulación laboral y protección social permiten que estas "formas atípicas de empleo" (contratos temporales formativos, becas, prácticas, *trabajillos*, etc.) (Martín-Artiles, Lope, Barrientos Sánchez, y Moles Kalt, 2018, p. 119) entre las que se encuentra la *formación dual*, actúen de «trampolín» para las trayectorias laborales; mientras en países del sur de Europa, como España o Italia, es más probable que produzcan «atrapamiento» debido a las altas tasas de desempleo, bajo poder sindical, baja protección social y fuertes niveles de flexibilidad laboral.

En segundo lugar, la FP dual se propone como respuesta ante los problemas existentes en la FP inicial, especialmente para reducir el abandono escolar y aumentar su prestigio, pues "a pesar de haber mejorado el reconocimiento social de los estudios profesionales, se sigue constatando una propensión a asociar la FP a estudiantes con menor rendimiento, así como a menores oportunidades socioeconómicas" (Consejo Económico y Social, 2020, p. 58). Sin embargo, la expansión de la FP dual aún es escasa, por lo que su impacto en este objetivo también lo es.

En tercer lugar, la FP dual puede servir como motor de innovación en el sistema educativo, en el productivo y en la relación entre ambos, al modificar el perfil de cualificaciones de sus egresados y egresadas y al aumentar la participación de las empresas. No obstante, por el momento no se puede considerar que la FP dual tenga efectos en este sentido en España o, si los tiene, son limitados y generan discusión (Brunet y Rodríguez-Soler, 2014; Marhuenda-Fluixá *et al.*, 2017; Toner y Woolley, 2016).

Transferencia del *modelo alemán* a España

Las políticas europeas citadas se centran en fomentar el ABT en el sistema educativo y sitúan el modelo dual alemán como referente para ello (Barrientos Sánchez, Martín-Artiles, Lope, y Carrasquer, 2019). Conceptualmente, el ABT se basa en la utilización de estrategias de enseñanza-aprendizaje dentro y fuera del aula para conectar los contextos formativo y laboral e implicar a la comunidad educativa, empresarial y sociedad en su conjunto, de manera planificada (Rodríguez Moreno, Serreri, y Del Cimutto, 2010). Se trata, por tanto, de fomentar la «formación específica» en el contexto laboral, para complementar la «formación general» propia del modelo académico (Becker, 1983).

La transferencia del modelo alemán a distintos países ha sido analizada por múltiples autores y autoras que han señalado qué consideraciones son necesarias para llevarla a cabo de manera correcta. De entre ellos, Euler (2013), el más citado, hizo un análisis detallado señalando las características centrales del *modelo dual alemán* y comparándolas con los modelos de otros países. En España, Rego *et al.* (2015), Alemán (2015), Echeverría (2016), Homs (2017), Marhuenda-Fluxiá *et al.* (2017), Pineda-Herrero *et al.* (2017) o Torres (2017) han analizado la transferencia del *modelo dual alemán* al contexto español (tabla 1).

TABLA 1

Características principales de los modelos de formación dual alemán y español

Característica clave	Alemania	España
Coordinación entre los organismos competentes	El BIBB[4] coordina el *modelo dual* representando a las Administraciones Públicas[5] de ámbito educativo y laboral y cooperando con las cámaras y los sindicatos en el establecimiento de los marcos comunes. Estos marcos son desarrollados y adaptados a nivel regional por los Länder.	El Estado define una legislación común ambigua que cada Comunidad Autónoma[6] desarrolla derivando en diferencias importantes. No se establecen mecanismos para la colaboración tripartita más allá de las iniciativas públicas o privadas que se puedan dar regional o localmente.
Financiación	Las AAPP financian los centros educativos, personal docente y materiales, mientras las empresas financian el salario de las y los aprendices a través de un contrato específico.	Las AAPP financian los centros educativos, personal docente y materiales sin partidas específicas para FP dual. Según la CA, las empresas estarán obligadas a financiar la remuneración (contrato o beca) de las y los aprendices, contando con bonificaciones o sin ellas, o podrán participar en la FP dual sin remunerar al aprendiz.
Implicación de las empresas	Las cámaras canalizan la participación de las empresas y actúan como supervisoras de la calidad de la formación. Las empresas adquieren compromisos y obligaciones a la vez que asumen responsabilidades y derechos sobre el funcionamiento del modelo.	Por norma, no existen organizaciones empresariales que aglutinen la participación de las empresas en el modelo. Su implicación depende de la iniciativa de los centros educativos y de las entidades privadas, derivando en diferencias según el territorio.

Fuente: elaboración propia en base a la literatura citada.

[4] Instituto Federal de Formación Profesional.
[5] En adelante AAPP.
[6] En adelante CA o CCAA en plural.

Las diferencias entre Alemania y España son claramente notables, puesto que el *modelo alemán* se centra en una fuerte coordinación, regulación y colaboración de todos los agentes sociales, mientras en España no se ha definido un "marco legal claro, coherente y consistente que permita actuar con eficacia, garantizando derechos y responsabilidades mutuas", provocando una gran diversidad territorial que, junto con la escasa financiación, no permiten consolidar el modelo (Consejo Económico y Social, 2020, p. 196). En este sentido, la FP dual depende excesivamente de la voluntad del profesorado, principalmente, y de las iniciativas privadas, entre las que destaca la Alianza por la FP dual[7] impulsada por la Fundación Bertelsmann[8].

Por otra parte, otro elemento que diferencia ambos modelos es la relación empresa-aprendiz. Mientras en Alemania existe un contrato específico para la *formación dual* obligatorio, consensuado y con niveles salariales regulados, en España la relación laboral preferente para la FP dual de ámbito educativo es el *contrato para la formación y aprendizaje* que, según el RD 1529/2012, constituye la FP dual de ámbito laboral. Se trata, por tanto, de dos itinerarios diferenciados para sendos ámbitos, que se entremezclan si hay relación laboral en la FP dual de ámbito educativo. Esta situación paradójica (Moreno Gené, 2015) y contradictoria es fruto de un "vaivén legislativo" (Escudero Rodríguez, 2012, p. 69) que provoca que el contrato no se adecúe a las características necesarias para el ámbito educativo (Moreno Gené, 2015) y que se utilice de manera fraudulenta en el ámbito laboral (Comisiones Obreras, 2015).

En términos teóricos, la FP dual forma parte de las políticas que el Gobierno desarrolló siguiendo el «efecto inducido» (*spill-over effect*) de las políticas de europeización (enfoque neofuncionalista), sin atender al "efecto societal" del contexto, legislación y cultura de España, que han supuesto resistencias al modelo original y han obligado a adaptar sus características a la realidad del sistema educativo español (enfoque institucionalista) (Martín-Artiles, Barrientos, Moles, y Lope, 2019; Martín-Artiles, Lope, Barrientos, Moles, y Carrasquer, 2020). El resultado hace de España "un caso atípico" con un marco legislativo fragmentado que dificulta su gobernanza y no establece ni una regulación rígida y detallada, ni una normativa flexible que oriente la acción de agentes públicos o privados (Sanz De Miguel, 2017, p. 78).

[7] https://www.alianzafpdual.es/
[8] https://www.fundacionbertelsmann.org/

ELEMENTOS QUE FACILITAN LA INSERCIÓN LABORAL

A pesar de las consideraciones descritas sobre el inicio de la FP dual en España[9], el modelo incorpora 2 elementos, distintos a la FP existente, que tienen especial repercusión para la inserción laboral: la formación en la empresa y la selección de participantes.

Aumento de tiempo y contenido de la formación en la empresa

La FP dual modifica el módulo de Formación en Centros de Trabajo (FCT), con larga tradición en FP, en dos sentidos: **aumenta su duración**, de suponer el 20-30% del ciclo al 33-50% (de 300-400 horas a casi 1000); y **cambia el planteamiento** de practicar los aprendizajes de la escuela en el puesto de trabajo, al de aprender haciendo (*learning by doing*), idea clave del ABT. Para ello, el módulo FCT en FP dual incorpora competencias y contenidos de aprendizaje de otros módulos del ciclo, según se configure en el convenio empresa-escuela, dotándole de mayor entidad para aumentar las competencias técnicas y, especialmente, las transversales sobre el puesto de trabajo (Martín-Artiles *et al.*, 2020).

Para que este proceso pueda llevarse a cabo se crea la figura de **tutorización en la empresa**. Sus funciones comprenden las tareas burocráticas de gestión del convenio de colaboración con la escuela y las pedagógicas para formar y evaluar al aprendiz. Para ello la legislación indica que debe recibir formación, aunque no siempre se cumple (Martín-Artiles *et al.*, 2019). Esta figura es una de las claves de calidad del modelo dual, pero la falta de apoyo de las AAPP y la escasez de modelos cooperativos, provocan que suponga una dificultad más para los centros educativos y para la participación de las pymes y micropymes que no pueden dedicar tantos recursos ni personal (Marhuenda-Fluixá *et al.*, 2017). Su diseño en España contrasta con la configuración en Alemania, donde las funciones burocráticas (tutorización) y las pedagógicas (instrucción) se reparten en, al menos, dos personas, sin que sean personal de la empresa necesariamente (Lauterbach y Lanzendorf, 1997).

Selección de *aprendices*[10]

En segundo lugar, la FP dual supone una suerte de *doble proceso de selección de personal* para aquellas personas que quieran participar. Los mecanismos de se-

[9] Todos los datos del artículo se refieren a Ciclos Formativos de Grado Medio (CFGM) y Grado Superior (CFGS). Se excluye intencionalmente la FP Básica por responder a características propias dentro de los itinerarios educativos y suponer un porcentaje mínimo (menos del 2%) sobre el total de FP dual.
[10] Se utiliza aquí intencionalmente el término “aprendices” pues es central en el modelo alemán (Homs, 2017), aunque en España se mezcle con el de “estudiantes” que considero impreciso para la FP dual.

lección de aprendices se fijan en cada convenio de colaboración empresa-escuela, por lo que su variabilidad es muy amplia. El mecanismo más común es aquel en el que, primero, los centros educativos, según las demandas y funcionamiento de cada empresa, proponen a algunas personas y, segundo, de entre estas, cada empresa selecciona a quien se ajuste más al perfil que buscan pidiendo currículum, carta de motivación y/o entrevista (Barrientos Sánchez *et al.*, 2019). Posteriormente, las primeras 100 horas del módulo FCT que, por lo general, se realizan a finales del primer curso del ciclo, actúan como periodo de prueba pues la empresa podría solicitar cambiar de aprendiz para el segundo curso.

Este proceso supone una mayor implicación de las empresas en la selección de aprendices en comparación con el resto de FP y aumenta su interés por la utilidad que tiene en el reclutamiento. Una cita que ilustra el beneficio de las empresas en este sentido es la siguiente:

> es nuestra fuente de talento y de incorporación […], nuestros directivos nos dicen: "oye, no lo saques [la oferta de empleo] a la empresa de selección, ¿podemos tirar de los de formación profesional del año pasado?" Y este es el día a día que nosotros tenemos, y esa es la visión de una empresa que llevamos 5 años trabajando con la FP dual (Gema Medrano[11] en Ministerio de Educación y Formación Profesional, 2021b, min. 43).

Esta selección de aprendices facilita el acceso a los «mercados internos de trabajo» (Doeringer y Piore, 1985) ya que, como el resto de *formas de empleo atípicas* mencionadas, las empresas lo utilizan como mecanismo de selección de personal, a nivel técnico y actitudinal, sobre el puesto de trabajo (Recio, 1988). A su vez, esto explicaría el mayor índice de inserción laboral de la FP dual frente al resto de FP. No obstante, siguiendo los principios legales de las prácticas no laborales, utilizar la FP dual como mecanismo de reclutamiento sería irregular (Giménez Ricart, 2019), salvo que se formalice una relación laboral y, con ello, se apliquen otros principios legales.

DIFERENCIAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA FP DUAL

El RD 1529/2012 inicia la FP dual de ámbito educativo pero no establece una normativa detallada, permitiendo un marco legislativo fragmentado (Homs, 2017; Sanz De Miguel, 2017) donde cada CA ha desarrollado sus propias normativas constituyendo modelos significativamente distintos, de manera que no se pueda hablar

[11] Directora de Directivos y Gestión de Personas en Bankia.

de un único *modelo dual español*, sino de, al menos, uno por CA (Martín Martín, 2017). Esta situación cambiará, previsiblemente, con la aprobación de la futura nueva ley de FP, ya que el Ministerio de Educación y FP está planteando mesas de diálogo y seminarios públicos[12] buscando recuperar el consenso, actualizar y aumentar el número de titulaciones y homogeneizar la FP dual.

El desarrollo de las normativas autonómicas ha llevado a que los modelos tengan características e, incluso, planteamientos de fondo distintos, provocando agravios comparativos entre sectores productivos, empresas, aprendices y, en general, todos los agentes implicados. A continuación se muestran los 4 bloques en que se pueden resumir las diferencias, mediante ejemplos:

- **Mediación e impulso:** Castilla y León[13] o la Comunidad Valenciana[14] externalizan la mediación entre empresas y escuelas, la difusión y el impulso de la FP dual a fundaciones o entidades privadas a través de subvenciones.

- **Apoyos económicos a empresas:** Euskadi[15], Castilla y León[16] o Andalucía[17] establecen subvenciones para fomentar la participación de PYME, y Extremadura[18] establece "subvenciones destinadas a compensar parcialmente a las empresas […] en los gastos que incurren".

- **Apoyos al profesorado:** Castilla-La Mancha[19] apoya al profesorado responsable de FP dual mediante retribución extra.

---

[12] Los seminarios están disponibles en el canal Youtube del Ministerio: https://www.youtube.com/user/educacion2p0

[13] ORDEN EDU/862/2019, […] *concesión de subvenciones destinadas a las entidades […] para realizar actuaciones de promoción, difusión e impulso de la formación profesional dual del sistema educativo dirigidas a la captación de empresas y creación de puestos de aprendizaje*

[14] RESOLUCIÓ d'1 de febrer de 2017, […] *conveni marc entre la Generalitat* […] i *Bankia, SA*, *per al foment de la Formació Professional*

[15] ORDEN conjunta de 3 de octubre de 2012, […] *bases reguladoras del programa HEZIBI de formación y trabajo en alternancia para jóvenes*

[16] ORDEN EDU/463/2019, *[...] subvenciones destinadas a PYMES que participen en proyectos de Formación Profesional Dual*

[17] Resolución de 22 de febrero de 2021, […] *colaboración de varias empresas (consorcios y asociaciones sectoriales) y el apoyo a pymes y micro pymes.*

[18] DECRETO 100/2014, […] *se establecen las bases reguladoras de concesión de subvenciones para dichos proyectos, se regulan las becas al estudio y se aprueban sus primeras convocatorias*

[19] Orden de 15/12/2016, *[…] por la que se establece y regula la gratificación extraordinaria para el personal docente designado como tutores de proyectos de Formación Profesional Dual*

- **Relación empresa-aprendiz:** las situaciones van desde el contrato obligatorio a la no remuneración. Euskadi, a través del programa Hezibi[20], subvenciona la formalización de los contratos FyA.

A esta diversidad regional se suman los proyectos locales, entre los que destacan los impulsados por instituciones alemanas y/o multinacionales alemanas como SEAT, Volkswagen o la German Business School (Formación Empresarial Dual Alemana, FEDA), cuyos modelos son más similares al *modelo dual alemán*: duración superior, doble titulación (en Alemania y España), perfiles profesionales más amplios en comparación con los ofrecidos en el modelo español, etc.

Por otra parte, también existe diversidad entre los centros públicos y los privados debida a la escasa dotación de recursos específicos para la FP dual. Mientras en los públicos los recursos han llegado tarde y con deficiencias, si es que han llegado, los centros concertados y privados han podido crear figuras de coordinación de la FP dual, reorganizar los centros y mantener mayores contactos con empresas (Marhuenda-Fluixá *et al.*, 2017). Además, los estudios de Pineda-Herrero *et al.* (2017) indican que (1) existen más elementos facilitadores para implementar la FP dual en los centros privados que en los públicos y que (2) los centros privados o concertados valoran más positivamente los beneficios y oportunidades que puede generar.

La relación empresa-aprendiz: del contrato a la no remuneración

El RD 1529/2012 permite la retribución de las y los aprendices pero no obliga a ello, renunciando a un elemento que "está en el germen mismo del sistema dual de referencia" (Marhuenda-Fluixá *et al.*, 2017, p. 291), pues no se trata únicamente de la formalización de un contrato, sino del cambio cultural que supone para todos los agentes implicados en cuanto a compromiso, derechos, deberes, exigencia de calidad, corresponsabilidad del proceso formativo y un largo etcétera de elementos centrales en el *modelo alemán* que, sin embargo en España, se han quedado en el camino.

La relación empresa-aprendiz constituye la diferencia más relevante entre los modelos autonómicos pues plantea una diversidad amplia, desde aquellos casos donde se obliga a las empresas a formalizar un contrato para la formación y el aprendizaje (solo en Islas Baleares), hasta casos donde las empresas no remuneran al

[20] https://www.lanbide.euskadi.eus/general/–/programa–hezibi/

aprendiz o le dan un aporte económico mínimo, o CCAA donde se apoya económicamente a las empresas que participen en la FP dual (como se ha mencionado anteriormente). El gráfico 2 muestra, de manera simplificada, esta variabilidad.

GRÁFICO 2
Opciones de retribución en la FP dual en las CCAA

Fuente: elaboración propia según normativas autonómicas. Datawrapper.

Esta situación está provocada por (1) la inexistencia de un contrato adecuado a la modalidad formativa y (2) la falta de coordinación institucional, pues aunque las administraciones regionales o locales tengan competencias en la gestión del modelo, se puede implementar de manera uniforme si existe el consenso político y administrativo necesario (Echeverría Samanes, 2016). De hecho, en Alemania, los 16 Länder se ocupan de tareas tan relevantes como el reconocimiento de las ocupaciones o la inspección y control de la oferta formativa pero la implementación se realiza de manera coordinada por el BIBB (Rego Agraso *et al.*, 2015).

En este contexto, la relación más común empresa-aprendiz, si hay retribución, es mediante becas, de manera que la FP dual contribuye a la «becarización» que sufre la juventud española generada por las políticas de flexibilización del mercado de trabajo (Lahera Sánchez, Arnal Sarasa, y de Castro Pericacho, 2020), en vez de contribuir a corregir este eje de la precariedad laboral juvenil.

Las familias profesionales: evidencia de segregación educativa

La segregación educativa sigue los mismos patrones de la segregación ocupacional al tratarse de dos fenómenos estructurales íntimamente relacionados (Aguado Hernàndez, Cano Montero, y Sánchez Pérez, 2020). En el caso de la FP, la segregación educativa se observa en las familias profesionales, ya que los hombres se dirigen al ámbito científico-tecnológico (familias de industria, construcción y tecnologías) y las mujeres hacia las letras, las humanidades y los cuidados (familias de sanidad, servicios sociales, educación, imagen personal o textil) (Aguado Hernàndez *et al.*, 2020; Ibáñez Pascual, 2008; Mariño y Rial, 2019). Esta tendencia provoca que las mujeres accedan a un menor número y una menor variedad de ciclos formativos, y que las y los egresados tengan más probabilidades de trabajar en ocupaciones segregadas que el conjunto de la población (Ibáñez Pascual, 2008).

La FP dual no corrige este sesgo pues los porcentajes son similares; incluso, en términos totales, se observa un mayor porcentaje de hombres en FP dual que en FP total (tabla 2). Atendiendo a las familias profesionales individualmente, los residuos ajustados normalizados indican que la distribución está tan marcada hacia los hombres que, incluso en familias profesionales donde las mujeres no son mayoría (en FP dual: Comercio y marketing, Hostelería y turismo, Química y Seguridad y Medio ambiente), se observa un residuo significativo positivo hacia las mujeres.

Por tanto, los datos evidencian que, no solo los hombres acceden a más familias profesionales (el 67,9% de mujeres se encuentra concentrado en 3 familias profesionales frente al 69% de hombres que están repartidos en 7), sino que las familias profesionales feminizadas tienen un porcentaje mayor de hombres, que las masculinizadas lo tienen de mujeres. Por último, otro dato alarmante en el futuro de la FP es que las familias profesionales más relacionadas con el desarrollo tecnológico (Electricidad y electrónica, Informática y comunicaciones e Instalaciones y mantenimiento)[21] presentan porcentajes de hombres superiores al 90% siendo, además, la 7.ª, 3.ª y 8.ª, respectivamente, con mayor oferta de FP dual.

Otro dato relevante es que un gran número de familias profesionales, todas ellas con mayor porcentaje de hombres que de mujeres, tienen un peso mayor sobre el total de FP dual que sobre el total de FP. Mientras, las familias cuyo peso disminuye en FP dual respecto a la FP, salvo Informática y comunicaciones o algunas minoritarias, tienen mayor presencia de mujeres (Sanidad, Administración y gestión o Servicios Sociales). Finalmente, se observa que las familias con mayores porcentajes

[21] Estas familias concentran las disciplinas STEM (Science, Technology, Engineering and Mathematics) en FP.

de FP dual son aquellas de perfil industrial y/o tecnológico, frente al sector servicios cuyas familias presentan porcentajes por debajo de la media.

TABLA 2

Familias profesionales según sexo en FP y FP dual
(España, curso 2018-19, CFGM y CFGS)

Formación Profesional			Familia profesional[22]	Formación Profesional Dual			% FP dual
Hombre	Mujer	Total		Hombre	Mujer	Total	
28198	7337	35535	Actividades Físicas y Deportivas	448	139	587	1,65
79,4%***	20,6%	100%		76,3%*[23]	23,7%	100%	
6,8 %	2,1%	4,7%		2,8%	1,4%	2,3%	
42586	67201	109787	Administración y Gestión	1142	1996	3138	2,86
38,8%	61,2%***	100%		36,4%	63,6%***	100%	
10,3%	19,2%	14,4%		7,2%	20%	12,1%	
11529	2579	14108	Agraria	775	201	976	6,92
81,7%***	18,3%	100%		79,4%**	20,6%	100%	
2,8%	0,7%	1,8%		4,9%	2%	3,8%	
3424	2356	5780	Artes Gráficas	110	79	189	3,27
59,2%*	40,8%	100%		58,2%**	41,8%	100%	
0,8%	0,7%	0,8%		0,7%	0,8%	0,7%	
22411	21446	43857	Comercio y Marketing	1146	1062	2208	5,03
51,1%	48,9%**	100%		51,9%	48,1%*	100%	
5,4%	6,1%	5,7%		7,2%	10,6%	8,5%	
3101	1415	4516	Edificación y Obra Civil	83	35	118	2,61
68,7%**	31,3%	100%		70,3%*	29,7%	100%	
0,8	0,4%	0,6%		0,5%	0,4%	0,5%	
47092	2098	49190	Electricidad y Electrónica	1821	93	1914	3,89
95,7%***	4,3%	100%		95,1%***	4,9%	100%	
11,4%	0,6%	6,4%		11,5%	0,9%	7,4%	
2004	192	2196	Energía y Agua	171	15	186	8,47
91,3%***	8,7%	100%		91,9%*	8,1%	100%	
0,5%	0,1%	0,3%		1,1%	0,2%	0,7%	
20000	1380	21380	Fabricación Mecánica	1432	161	1593	7,45
93,5%***	6,5%	100%		89,9%*	10,1%	100%	
4,8%	0,4%	2,8%		9%	1,6%	6,2%	
20580	19277	39857	Hostelería y Turismo	1071	1062	2133	5,35
51,6%	48,4%*	100%		50,2%	49,8%*	100%	
5%	5,5%	5,2%		6,8%	10,6%	8,3%	
2526	23351	25877	Imagen Personal	56	511	567	2,19
9,8%	90,2%***	100%		9,9%	90,1%***	100%	
0,6%	6,7%	3,4%		0,4%	5,1%	2,2%	
14686	6249	20935	Imagen y Sonido	33	16	49	0,2
70,2%***	29,8%	100%		67,3%	32,7%	100%	
3,6%	1,8%	2,7%		0,2%	0,2%	0,2%	
3206	3551	6757	Industrias Alimentarias	267	266	533	7,89
47,4%	52,6%**	100%		50,1%	49,9%*	100%	
0,8%	1%	0,9%		1,7%	2,7%	2,1%	
161	6	167	Industrias Extractivas	54	2	56	33,5
96,4%**	3,6%	100%		96,4%*	3,6%	100%	
0%	0%	0%		0,3%	0%	0%	

[22] La familia Artes y Artesanías se incluye en el total pero no aparece en la tabla por no contar con FP dual.
[23] Únicamente se señalan los residuos ajustados normalizados positivos, para facilitar la lectura de la tabla.

76156	8467	84623	Informática y Comunicaciones	2101	210	2311	2,73
90%***	10%	100%		90,9%***	9,1%	100%	
18,4%	2,4%	11,1%		13,3%	2,1%	8,9%	
20018	575	20593	Instalación y Mantenimiento	1687	42	1729	8,4
97,2%***	2,8%	100%		97,6%***	2,4%	100%	
4,8%	0,2%	2,7%		10,6%	0,4%	6,7%	
2709	444	3153	Madera, mueble y corcho	190	34	224	7,1
85,9%*	14,1%	100%		84,8%*	15,2%	100%	
0,7%	0,1%	0,4%		1,2%	0,3%	0,9%	
3253	290	3543	Marítimo-pesquera	44	4	48	1,35
91,8%***	8,2%	100%		91,7%*	8,3%	100%	
0,8%	0,1%	1,3%		0,3%	0%	0,2%	
4419	5140	9559	Química	379	362	741	7,75
46,2%	53,8%**	100%		51,1%	48,9%*	100%	
1,1%	1,5%	1,3%		2,4%	3,6%	2,9%	
32354	98417	130771	Sanidad	244	1190	1434	1,1
24,7%	75,3%***	100%		17%	83%***	100%	
7,8%	28,1%	17,1%		1,5%	11,9%	5,6%	
4593	3163	7756	Seguridad y Medio Ambiente	100	89	189	2,43
59,2%*	40,8%	100%		52,9%	47,1%*	100%	
1,1%	0,9%	1%		0,6%	0,9%	0,7%	
10771	71203	81974	Servicios Socioculturales y a la Comunidad	270	2230	2500	3,05
13,1%	86,9%***	100%		10,8%	89,2%***	100%	
2,6%	20,3%	10,7%		1,7%	22,3%	9,7%	
516	2516	3032	Textil, Confección y Piel	36	121	157	5,18
17%	83%***	100%		22,9%	77,1%*	100%	
0,1%	0,7%	0,4%		0,2%	1,2%	0,6%	
36976	1216	38192	Transporte y Mantenimiento de Vehículos	2169	60	2229	5,84
96,8%***	3,2%	100%		97,3%***	2,7%	100%	
8,9%	0,3%	5%		13,7%	0,6%	8,6%	
104	31	135	Vidrio y Cerámica	13	6	19	14,07
77%*	23%	100%		68,4%	31,6%	100%	
0%	0%	0%		0,1%	0,1%	0,1%	
413432	349957	763389	*Total*	15842	9986	25828	3,38
54,2%	45,8%	100 %		61,3%	38,7%	100%	
100 %	100 %	100 %		100%	100%	100%	

χ^2=289939.3 · df=25 · Cramer's V=0.616 · p<2–^{16} χ^2=10560.12 · df=24 · Cramer's V=0.642 · p<2–^{16}
Significatividad de los residuos ajustados normalizados: * >1,96 – ≤10 **>10 – ≤19,6 *** >19,6
Nota: cada celda contiene, en orden, frecuencia absoluta, porcentaje sobre la fila, procentaje sobre la columna
Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Educación y Formación Profesional (2021a)

Diferentes ritmos en los territorios

En el conjunto de España, la implementación de la FP dual se está produciendo de manera muy lenta y actualmente solo supone un 3,38% del total de plazas de FP (Ministerio de Educación y Formación Profesional, 2021a). No obstante, atendiendo individualmente a las CCAA, las diferencias son notables.

TABLA 3

Implantación de la FP dual por CCAA en CFGM y CFGS, curso 2018-2019

Comunidad Autónoma[24]	FP total	% FP dual	% hombres en FP dual	% mujeres en FP dual	Familia profesional con más plazas en FP dual
Andalucía	133.975	2,69	51,4	48,6	Serv. sociocult. y a la comunidad
Aragón	21.311	0,63	77,6	22,4	Inf. y comunic.
Asturias, Principado	16.141	0,68	51,4	48,6	Serv. sociocult. y a la comunidad
Balears, Illes	14.144	1,99	60,9	39,1	Admin. y gestión
Canarias	37.189	1,96	42,2	57,8	Serv. sociocult. y a la comunidad
Cantabria	11.430	0,44	76	24	Inf. y comunic.
Castilla y León	35.808	0,99	82	18	Trans. y mante. de vehículos
Castilla-La Mancha	33.227	5	66,4	33,6	Agraria
Catalunya	146.575	4,66	62,1	37,9	Admin. y gestión
Comunitat Valenciana	85.828	2,62	49,2	50,8	Serv. sociocult. y a la comunidad
Extremadura	16.219	1,31	56,8	43,2	Sanidad
Galicia	46.002	2,25	73,6	26,4	Host. y turismo
Madrid, Comunidad	86.066	6,94	61,4	38,4	Host. y turismo
Murcia, Región de	23.710	1,34	68,5	31,5	Elec. y electrónica
Navarra, Comunidad Foral de	9.259	8,47	65,6	34,4	Comercio y marketing
País Vasco	37.214	4,97	77,7	22,3	Fab. Mecánica
Rioja, La	5.676	2,92	95,2	4,8	Inf. y comunic.
Total España	**763.389**	**3,38**	**61,3**	**38,7**	**Administración y gestión**

Nota: relación entre Comunidad Autónoma y Sexo: χ^2=861.535 · df=16 · Cramer's V=0.183 · p=0.000
Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Educación y FP (2021a)

[24] Ceuta y Melilla se contabilizan en el total de plazas de FP pero no aparecen en la tabla por no ofrecer plazas de FP dual

Como se señala en la tabla 3, la Comunidad Foral de Navarra, siendo la segunda que menos plazas de FP ofrece en conjunto, tiene el mayor porcentaje de plazas en modalidad dual (8,47%), siendo una de las CA que no obliga a la remuneración (gráfico 2). Catalunya, siendo la CA que dispone de más plazas de FP también es la que más plazas de FP dual ofrece (6.827), obteniendo un porcentaje de FP dual más alto de la media, solo por debajo de Navarra, Madrid y País Vasco.

Por otra parte, si bien el sesgo de género se mantiene con una relación significativa en el conjunto de España, es importante señalar que algunas CCAA se acercan a porcentajes paritarios (Andalucía y Asturias) y que en otras incluso el porcentaje de mujeres supera al de hombres (Canarias y Comunitat Valenciana). En estos casos, la familia profesional que más plazas de FP dual ofrece es Servicios socioculturales y a la comunidad, con un gran protagonismo del CFGM de Atención a personas en situación de dependencia y del CFGS de Educación Infantil, cuya inserción laboral está enfocada al itinerario universitario y las oposiciones. En el extremo contrario se sitúan La Rioja y Castilla y León, con una segregación superior a la media, comportando una problemática urgente en el desarrollo de la FP dual.

Implementación según niveles

Finalmente, otra variable que genera diferencias en la implementación de la FP dual es el nivel de la FP. En el total de España, el 63,5% de las plazas corresponden a los CFGS, frente al 36,5% que representan los CFGM (tabla 4). Esta diferencia es mayor en algunas CCAA, donde prácticamente la totalidad de las plazas se ofrecen en grado superior, como Extremadura, Aragón, Cantabria o País Vasco. Únicamente Castilla-La Mancha presenta más plazas de Grado Medio.

Los datos evidencian que los CFGS tienen mayores facilidades para implementar FP dual que los CFGM, debido a la diferencia en el nivel de competencias, especialmente transversales (Pineda-Herrero *et al.*, 2017). Esto provoca que el profesorado, principal responsable de conseguir plazas de aprendices, tengan más dificultades para conseguir convenios de colaboración con las empresas en CFGM, especialmente en aquellas zonas donde exista un CFGS similar en perfil profesional.

TABLA 4

Implantación de la FP dual por niveles en las CCAA, curso 2018-2019

Comunidad Autónoma	CF Grado Medio			CF Grado Superior		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Andalucía	947 27,9%	688 20,2%	1635 48,1%	801 23,6%	964 28,4%	1765 52%
Aragón	2 1,5%	5 3,7%	7 5,2%	102 76,1%	25 18,7%	127 94,8%
Asturias, Principado de	18 16,5%	26 23,9%	44 40,4%	38 34,9%	27 24,8%	65 59,7%
Balears, Illes	65 23,1%	44 15,7%	109 38,8%	106 37,7%	66 23,5%	172 61,2%
Canarias	93 12,7%	140 19,2%	233 31,9%	215 29,5%	282 38,6%	497 68,1%
Cantabria	6 12%	0 0%	6 12%	32 64%	12 24%	44 88%
Castilla-La Mancha	519 36,8%	227 16,1%	746 52,9%	418 29,6%	248 17,6%	666 47,2%
Catalunya	1478 21,6%	794 11,6%	2272 33,2%	2764 40,5%	1791 26,2%	4555 66,7%
Castilla y León	97 27,7%	14 4%	111 31,7%	190 54,3%	49 14%	239 68,3%
Comunitat Valenciana	543 24,3%	505 22,6%	1048 46,9%	556 24,9%	628 28,1%	1184 53%
Extremadura	0 0%	0 0%	0 0%	121 56,8%	92 43,2%	213 100%
Galicia	225 22,2%	55 5,4%	280 27,6%	522 51,4%	213 21%	735 72,4%
Madrid, Comunidad de	1573 26,3%	718 12%	2291 38,3%	2099 35,1%	1587 26,6%	3686 61,7%
Murcia, Región de	88 28,6%	32 10,4%	120 39%	123 39,9%	65 21,1%	188 61%
Navarra, Comunidad Foral de	111 14,2%	61 7,8%	172 22%	403 51,4%	209 26,7%	612 78,1%
País Vasco	252 13,7%	70 3,8%	322 17,5%	1177 64%	341 18,5%	1518 82,5%
Rioja, La	32 19,3%	0 0%	32 19,3%	126 75,9%	8 4,8%	134 80,7%
Total	6049 23,4%	3379 13,1%	9428 36,5%	9793 37,9%	6607 25,6%	16400 63,5%

Nota: relación entre Comunidad Autónoma y Nivel: χ^2=1122.385 · df=16 · Cramer's V=0.208 · p=0.000

Nota 2: cada celda contiene la frecuencia absoluta y el porcentaje sobre su fila.

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Educación y FP (2021a)

CONCLUSIONES

La FP dual se ha implementado en España siguiendo las políticas de europeización que toman el modelo dual alemán como referencia para reducir el desempleo juvenil. Sin embargo, su diseño y desarrollo se está llevando a cabo sin un marco legislativo adecuado y sin los criterios de calidad y rigurosidad del modelo de origen. Ello ha dado lugar a que cada Comunidad Autónoma desarrolle su propio modelo dual, encontrando diferencias significativas entre los territorios.

El modelo dual fomenta la inserción laboral juvenil, principalmente a través del aumento de tiempo y contenidos de la formación en la empresa, y de un doble proceso de selección. Sin embargo, la expansión del modelo es aún escasa y desigual por lo que su repercusión en la inserción laboral también lo es. El desarrollo de la FP dual se está dando:

1) más en unas CCAA que en otras, según la implicación de las AAPP;
2) más en las familias profesionales industriales y tecnológicas (STEM) donde, además,
3) hay más hombres que mujeres, profundizando la segregación educativa y ocupacional;
4) con relaciones empresa-aprendiz diferentes que generan agravios comparativos; y
5) mediante un doble proceso de selección de personal que no permite asegurar si quienes consiguen entrar en el mercado laboral son quienes también lo habrían conseguido mediante la FP tradicional.

No obstante, “la FP dual es una buena idea […] mal implementada” (Marhuenda-Fluixá *et al.*, 2016, p. 60) cuya expansión es lenta pero constante, con margen para corregir las problemáticas detectadas, gracias al impulso de algunas AAPP y, especialmente, la implicación de los centros educativos y de los agentes sociales quienes, a través de sus múltiples informes con propuestas de mejora (Barrientos, Martín-Artiles, Lope, y Carrasquer, 2020), están siendo su principal motor.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABIÉTAR-LÓPEZ, M., NAVAS-SAURIN, A. A., y MARHUENDA-FLUIXÁ, F. (2015): “Aportaciones desde la Justicia Social para una Educación Justa. La Identidad Pedagógica en Formación Profesional Básica”. *Revista Internacional de Educación para la Justicia Social* (RIEJS), 4(2), 145-161.

AGUADO HERNÀNDEZ, J. A., CANO MONTERO, F. J., y SÁNCHEZ PÉREZ, M. J. (2020): "Segregación por género y Formación Profesional: aportaciones al debate sobre la situación actual". *Revista de Sociología de la Educación-RASE*, 13(3), 308-327.

ALEMÁN FALCÓN, J. A. (2015): "El sistema dual de formación profesional alemán: escuela y empresa". *Educação e Pesquisa, 41*(2), 1-17.

ANTÓN, A. (2007): "Sindicatos y jóvenes: el reto de sus vínculos". *Mientras Tanto,* 103, 45-63.

BARRIENTOS, D.; MARTÍN-ARTILES, A.; LOPE, A. y CARRASQUER, P. (2020): *Propuestas para mejorar y expandir la FP dual.* España: Dipòsit Digital de Documents de la UAB.

BARRIENTOS SÁNCHEZ, D.; MARTÍN-ARTILES, A.; LOPE, A. y CARRASQUER, P. (2019): "La FP dual y la transición de los jóvenes al mercado de trabajo: la visión de los agentes sociales". *Anuario IET de Trabajo y Relaciones Laborales,* 6, 75-94.

BECKER, G. (1983): *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education* (2nd ed.). Madrid: Alianza Editorial.

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO. Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación profesional dual, Pub. L. No. 270 (2012). España.

BRUNET, I. y RODRÍGUEZ-SOLER, J. (2014): Formación Profesional e innovación: "Estudio de la transferencia de innovación entre centros de FP y empresas". *Revista de Educación*, (365), 177-201.

CENTRO EUROPEO PARA EL DESARROLLO DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL (CEDEFOP) (2012): *From education to working life.* The labour market outcomes of vocational education and training. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

COMISIÓN EUROPEA (2014): *Conclusiones del Consejo sobre la inclusión social de los jóvenes que no trabajan ni siguen estudios ni formación.* Luxembourg.

COMISIÓN EUROPEA (2015): *Good for Youth, Good for Business. European Alliance for Apprenticeships.* Luxembourg: Publications Office of the European Union.

COMISIONES OBRERAS (2015): *El fraude de los contratos para la formación y el aprendizaje.* Recuperado de www.ccoo.es

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2020): *Jóvenes y Mercado de Trabajo en España.* Madrid: Consejo Económico y Social (CES).

DOERINGER, P. y PIORE, M. J. (1985): *Mercados internos de trabajo y análisis laboral.* Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

ECHEVERRÍA SAMANES, B. (2016). "Transferencia del sistema de FP dual a España". *Revista de Investigacion Educativa, 34*(2), 295-314.

ESCUDERO RODRÍGUEZ, R. (2012): "Nuevos derechos de formación y contrato para la formación y el aprendizaje". *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica,* 23-24, 49-84.

EULER, D. (2013): *El sistema dual en Alemania – ¿Es posible transferir el modelo al extranjero?* Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

EUROSTAT (2020): European Comission Database. [Base de datos] Recuperado de https://ec.europa.eu/eurostat/data/database

GARCÍA PEREA, P. y GARCÍA CORIA, R. (2014): "Formación profesional dual e inserción laboral en el área del euro". *Boletín Económico del Banco de España,* 2, 63-74.

GIMÉNEZ RICART, Á. (2019): *Práctica no laboral y trabajo: distinción, protección social y responsabilidades.* Bellaterra (Cerdanyola del Vallès): Servei de Publicacions Universitat Autònoma de Barcelona.

HOMS, O. (2017): "La implantación en España de la formación profesional dual: perspectivas". *Revista Internacional de Organizaciones*, 0(17), 7-20.

IBÁÑEZ PASCUAL, M. (2008): "La segregación ocupacional por sexo a examen. Características personales, de los puestos y de las empresas asociadas a las ocupaciones masculinas y femeninas". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (REIS), 123, 87-122.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE) (2021): Encuesta de población activa. [Base de datos]. Recuperado de https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_Cycid=1254736176918ymenu=resultadosyidp=1254735976595#!tabs-1254736195129

LAHERA SÁNCHEZ, A.; ARNAL SARASA, M. y DE CASTRO PERICACHO, C. (2020): "Becarización de la juventud universitaria y prácticas formativas: del trabajo precario gratuito a la formación para la empleabilidad". En A. Riesco-Sanz (Ed.), *Fronteras del trabajo asalariado* (pp. 259-331). Madrid: Los libros de la Catarata.

LAUTERBACH, U. y LANZENDORF, U. (1997): "El sistema dual de formación profesional en Alemania: Funcionamiento y situación actual". *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 30, 51-68.

MARHUENDA-FLUIXÁ, F.; CHISVERT-TARAZONA, M. J. y PALOMARES-MONTERO, D. (2016): "La formación profesional dual en España. Consideraciones sobre los centros que la implementan". *Revista Internacional de Organizaciones,* 17, 43-63.

MARHUENDA-FLUIXÁ, F.; CHISVERT-TARAZONA, M. J.; PALOMARES-MONTERO, D. y VILA, J. (2017): "Con «d» de «dual»: investigación sobre la implantación del sistema dual en la formación profesional en España". *Educar,* 53(2), 285-307.

MARIÑO, R. y RIAL, A. (2019): "Balance de las necesidades formativas demandadas por mujeres que cursan o que han cursado ciclos de FP en familias profesionales masculinizadas: el caso de Galicia". *Educar,* 55(1), 251-272.

MARTÍN-ARTILES, A.; BARRIENTOS, D.; MOLES, B. y LOPE, A. (2019): "Política de formación dual: discursos con Alemania en el imaginario". *Política y Sociedad,* 56(1), 145-167.

MARTÍN-ARTILES, A.; LOPE, A.; BARRIENTOS, D.; MOLES, B. y CARRASQUER, P. (2020): "The rhetoric of Europeanisation of dual vocational education and training in Spain". *Transfer: European Review of Labour and Research,* 26(1), 73-90.

MARTÍN-ARTILES, A.; LOPE, A.; BARRIENTOS SÁNCHEZ, D. y MOLES KALT, B. (2018): "Aprendiendo a trabajar: trayectorias y discursos". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas,* 164, 115-134.

MARTÍN MARTÍN, R. (2017): "La Formación Profesional Dual en España: su proceso de implantación en las distintas Comunidades Autónomas". *Supervisión 21: revista de educación e inspección,* 45, 1-23.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL (2021a): Enseñanzas no universitarias. Formación Profesional. Curso 2018-2019. [Base de datos]. Recuperado de http://www.educacionyfp.gob.es/servicios-al-ciudadano/estadisticas/no-universitaria/alumnado/fp.html

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL (2021b): Una nueva ley para una nueva FP. [Vídeo]. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=YNg6cPMCEvIyab_channel=MinisteriodeEducaciónyFormaciónProfesional

MORENO GENÉ, J. (2015): *El contrato para la formación y el aprendizaje y otras figuras afines. El impulso de la cualificación profesional en régimen de alternancia.* Barcelona: Atelier.

O'REILLY, J.; EICHHORST, W.; GÁBOS, A.; HADJIVASSILIOU, K.; LAIN, D.; LESCHKE, J. … VILLA, P. (2015): "Five characteristics of youth unemployment in Europe: Flexibility, education, migration, family legacies, and EU policy". *SAGE Open, January-Ma*, 1-19.

PINEDA-HERRERO, P.; ARNAU-SABATÉS, L. y CIRASO-CALÍ, A. (2017): *La FP Dual en los centros educativos: visiones del profesorado.* Barcelona: Fundación Bertelsmann; Nestlé.

RECIO, A. (1988). *Capitalismo y formas de contratación laboral.* Madrid: Centro de publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

REGO AGRASO, L.; BARREIRA CERQUEIRAS, E. M. y RIAL SÁNCHEZ, A. F. (2015): "Formación Profesional Dual: comparativa entre el sistema alemán y el incipiente modelo español". *Revista Española de Educación Comparada*, 25, 149-166.

RODRÍGUEZ MORENO, M. L.; SERRERI, P. y DEL CIMUTTO, A. (2010): *Desarrollo de competencias. Teoría y práctica. Balance, proyecto profesional y aprendizaje basado en el trabajo.* Barcelona: Laertes.

SANZ DE MIGUEL, P. (2017): "Gobernanza de la formación profesional dual española: entre la descoordinación y la falta de objetivos". *Revista Española de Educación Comparada,* 30, 60-81.

TONER, P. y WOOLLEY, R. (2016): "Perspectives and Debates on Vocational Education and Training, Skills and the Prospects for Innovation". *Revista Española de Sociología,* 25(3), 319-342.

TORRES SASTRE, G. (2017): *La FP Dual en España. Una reflexión crítica.* Recuperado de:
https://www.refernet.es/docs/default-source/documentoscolaboraciones/la-fp-dual-en-españa-(ccoo).pdf?sfvrsn=e567796e_0

Salvador Moncada
Clara Llorens
Albert Navarro
Sergio Salas*

El derecho al trabajo saludable

*Sobre las autoras:
Salvador Moncada, ISTAS-CCOO.
Clara Llorens, ISTAS-CCOO, profesora asociada de sociología, Universitat Autònoma de Barcelona.
Albert Navarro, profesor de epidemiología y bioestadística, Universitat Autònoma de Barcelona.
Sergio Salas, investigador post-doc, Esade - Universitat Ramon Llull.
Miembros del POWAH, grupo de investigación en riesgos psicosociales, organización del trabajo y salud de la Universitat Autònoma de Barcelona.

Bodegón grande: ramo ligero, Alekséi von Jawlensky, 1937

En este artículo se presentan las conclusiones de la encuesta "Condiciones de trabajo, inseguridad y salud en el contexto de la COVID-19" realizada el pasado año por el POWAH e ISTAS-CCOO, con el objetivo de conocer el impacto que sobre la salud y las condiciones de trabajo había tenido hasta entonces la pandemia.

Partiendo de considerar la salud en el trabajo con una mirada integradora que incluya desde los determinantes sociales hasta los factores de riesgo específicos, se hacen algunas propuestas, entre ellas la necesidad de que el sistema normativo incluya mecanismos de fiscalización y garantías de cumplimiento efectivo, la importancia de las delegadas/os de prevención en las empresas, o que se reviertan las facilidades actuales de las empresas para externalizar la prevención.

EN el pasado mes de junio, una investigación realizada conjuntamente por el POWAH, grupo de investigación en riesgos psicosociales, organización del trabajo y salud de la Universitat Autònoma de Barcelona, e ISTAS-CCOO, colaboradores habituales, presentaba los resultados de la encuesta "Condiciones de trabajo, inseguridad y salud en el contexto de la COVID-19"[1] realizada a 20.328 personas asalariadas en España con el objetivo de conocer el impacto que sobre las condiciones de trabajo y la salud había tenido hasta entonces la pandemia del COVID-19. Los resultados, más allá de los efectos atribuibles a la pandemia, mostraron la estrecha relación de la salud con las condiciones de trabajo y con algunas características estructurales de la salud laboral en este país. Así, como datos más destacados, vimos un notable aumento de la inseguridad laboral (en relación con la pérdida del empleo y las posibilidades de encontrar otro empleo equivalente en caso de quedar en paro)[2] y del trabajo en condiciones de *"alta tensión"* (caracterizado por tener más tareas de las que se pueden hacer en el tiempo asignado –altas exigencias laborales y poca autonomía y oportunidades para aplicar y desarrollar habilidades en la realización del trabajo– bajo control)[3]; y observamos un deterioro de la salud mental y un aumento del número de personas que consumieron psicofármacos y de las que fueron a trabajar estando enfermas, probablemente porque sus bajos salarios no les

[1] Salas S, Llorens C, Navarro A, Moncada S. Condiciones de trabajo, inseguridad y salud en el contexto del covid-19 https://www.ccoo.es/5a2456b71be76180daaf0ffd563d62eb000001.pdf
[2] https://porexperiencia.com/dossier/un-75-de-la-poblacion-asalariada-preocupada-por-la-dificultad-de-encontrar-trabajo
[3] https://porexperiencia.com/dossier/se-duplica-el-porcentaje-de-personas-que-trabajan-en-condiciones-de-alta-tension

permitieron ejercer su derecho a la incapacidad laboral transitoria[4]; aunque estamos seguros que poder estar *de baja* para recuperar la salud no es el único derecho conculcado después de muchos años de precariedad laboral, muchos de ellos con políticas económicas y laborales, como las sucesivas reformas laborales, claramente regresivas[5].

En el momento de redactar este artículo, la segunda encuesta COTS está lista para comenzar el trabajo de campo y comprobar la evolución de estas condiciones un año después. De todas formas, con la información disponible hasta el momento creemos que podemos aportar algunas reflexiones que nos parecen relevantes.

SALUD, TRABAJO Y DESIGUALDAD

Los efectos de la pandemia de COVID-19 han facilitado visualizar de forma contundente que hay prácticas de gestión laboral que ponen en riesgo la salud de la población trabajadora y aumentan las desigualdades sociales, algo desgarradoramente evidente entre las personas empleadas en los trabajos de cuidados menos valorados y ampliamente feminizados: limpiadoras, auxiliares de geriatría (*gerocultoras*) y de enfermería, trabajadoras de ayuda a domicilio, trabajadoras del hogar…, evidenciando las desigualdades estructurales de clase y género y la falta de prevención de riesgos laborales en estos sectores[6].

La pandemia de COVID-19 ha mostrado, una vez más, la cruda realidad de la desigualdad en el trabajo y la salud. Un estudio longitudinal basado en la gran *cohorte* británica *Biobank* ha estudiado el papel de la etnia y los factores socioeconómicos en la infección por SARS-CoV-2, virus causante de la COVID-19, mostrando que la privación socioeconómica y del trabajo en puestos de baja cualificación se asociaron sistemáticamente con un mayor riesgo de infección (más del doble de riesgo para el cuartil de población más desfavorecido frente al menos)[7]. Otro estudio

---

[4] https://porexperiencia.com/dossier/los-bajos-salarios-facilitan-que-mas-personas-vayan-trabajar-con-sintomas

[5] Benach J., Moreno N., Muntaner C., Moncada S., Llorens C., Menéndez M., Tarafa G. “La reforma laboral y su impacto en la salud”. *Mientras Tanto,* 26/04/2012 http://www.mientrastanto.org/boletin-102/notas/observatorio-de-salud-3

[6] https://porexperiencia.com/dossier/llueve-sobre-mojado-mujeres-en-trabajos-invisibilizados-durante-la-pandemia

[7] Niedzwiedz *et al.* “Ethnic and socioeconomic differences in SARS-CoV-2 infection: prospective cohort study using UK Biobank”. *BMC Medicine 2020*; 18:160 https://doi.org/10.1186/s12916-020-01640-8

con la misma cohorte, estimó el riesgo de padecer COVID-19 grave (es decir, que requirió hospitalización o causó la muerte) para los trabajadores "esenciales" en comparación con los trabajadores "no esenciales". Las trabajadoras sanitarias, mujeres y hombres, tuvieron un riesgo más de siete veces superior de padecer COVID-19 grave. Las personas que trabajaban en los sectores de servicios sociales, educación y transporte tuvieron un riesgo dos veces mayor; pero los trabajadores "esenciales" de minorías étnicas en comparación con los trabajadores blancos "no esenciales", mostraron el mayor riesgo con más de ocho veces más de probabilidades de padecer COVID-19 grave[8]. La definición de "trabajo esencial" no es internacionalmente uniforme, pero un reciente editorial de una influyente revista científica del ámbito de la salud laboral se preguntaba hace poco si no todas las personas trabajadoras deberían ser consideradas "esenciales"[9], sobre todo atendiendo a los potentes determinantes sociales –como la clase social, el género y la etnia– relacionados con la salud, también con la COVID-19.

LOS RIESGOS PARA LA SALUD EN EL TRABAJO NO CAEN DEL CIELO

Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), cada año mueren más de 2,78 millones de personas a causa de accidentes laborales o enfermedades relacionadas con el trabajo en el mundo; en un año, 374 millones de personas padecen lesiones no mortales que generan más de 4 días de absentismo laboral como consecuencia de las malas condiciones de trabajo[10]. En conjunto, se estima que este nivel de daños supone el 3,94% del Producto Interior Bruto global anual, aunque esta estimación no tiene en cuenta todas las enfermedades y daños a la salud derivados del trabajo, sino solamente aquellos legalmente reconocidos por los distintos sistemas de seguridad social.

Aunque la mirada del impacto económico es limitada (¿cuánto *vale* una vida o el sufrimiento?), desde el punto de vista de los derechos (humanos, sociales, laborales…, como quieran llamarles) no puede generar dudas: ¿cómo puede aceptarse que algo que la inmensa mayoría de la población debe hacer para ganarse el sustento –*trabajar*– suponga la pérdida de la salud e incluso la vida?

---

[8] Mutambudzi M., Niedwiedz C., Macdonald E.B., *et al.* "Occupation and risk of severe COVID-19: prospective cohort study of 120 075 UK Biobank participants". *Occup Environ Med 2020*. doi:10.1136/oemed-2020-106731. [Epub ahead of print: 09 Dec 2020]

[9] De Matteis S. "COVID-19: are not all workers 'essential'?" *Occup Environ Med* Epub ahead of print: [01/04/2021]. doi:10.1136/oemed-2020-107272

[10] https://www.ilo.org/global/topics/safety-and-health-at-work/lang--es/index.htm

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), todas las personas tienen derecho a trabajar en un ambiente saludable y seguro que les permita vivir una vida social y económicamente productiva. El concepto es, aparentemente claro; sin embargo, su concreción no es nada sencilla ni carente de contradicciones.

El Comité conjunto sobre salud en el trabajo de OIT y OMS acordó en 1950 que la salud laboral debe "prevenir, proteger y reducir el impacto de los riesgos laborales que dañan la salud, y promocionar la salud de la población trabajadora y una cultura laboral que permita el buen funcionamiento y la mejora de la productividad de las empresas". Esta visión de la salud laboral ha sido hegemónicamente aceptada por Gobiernos y Administraciones Públicas, científicos, académicos y buena parte de los Agentes Sociales de todo el mundo. Sin embargo, a nuestro entender, ésta es una visión restrictiva y confusa. Restrictiva, porque desde una posición biomédica pretende explicar la salud y la enfermedad como un fenómeno individual ligado a la productividad de las empresas, ignorando sus determinantes sociales como la organización del trabajo y las relaciones de empleo. Confusa, porque *prevenir* y *proteger* refieren a actuar sobre las causas que provocan un daño que se quiere evitar, mientras que *"cultura laboral, buen funcionamiento y mejora de la productividad de las empresas"* refiere a distintos aspectos contradictorios que pueden incluso ser causa de enfermedad y muerte en el trabajo Un buen ejemplo de ello son las prácticas de gestión laboral precarizadoras que se incluyen en la vía baja de la competitividad empresarial[11] –utilizar contratos temporales para puestos permanentes, la variabilidad con preavisos cortos de la jornada laboral, la jornada en horarios asociales, los bajos salarios, el trabajo estandarizado, la alta carga de trabajo…– y aquellas que con el pretexto de incentivar la competitividad pretenden individualizar las relaciones laborales fomentando la insolidaridad en el trabajo.

La salud (que en relación al trabajo incluye, pero no se limita, a la ausencia de enfermedades *profesionales o relacionadas con el trabajo* y lesiones por accidente) guarda una estrecha relación causal con las condiciones de empleo y de trabajo, de las que surgen los *factores de riesgo laborales* a los que las personas pueden estar expuestas en su puesto de trabajo y que constituyen las *causas inmediatas* de los daños a la salud. Estas *causas inmediatas*, las más cercanas a la enfermedad o daño producido, pueden ser las más visibles pero no necesariamente las más importantes, pues están determinadas por poderosos condicionantes: de un lado, por el contexto legal y socioeconómico en el que viven las personas y las empresas (le-

[11] Findlay P., Warhurst C., Keep E. y Lloyd C. (2017): "Opportunity Knocks? The Possibilities and Levers for Improving Job Quality". *Work and Occupations*, 44(1), 3–22. https://doi.org/10.1177/0730888416689813

gislación y control de su cumplimiento, mercado de trabajo y relaciones laborales) y que fijan las condiciones de empleo; por otro lado por la acción y correlación de fuerzas de los agentes sociales en cada empresa, que pueden modificar los límites impuestos por el contexto; y todo ello en el marco de una determinada actividad económica que implica mayor o menor probabilidad de exposiciones específicas a factores de riesgo, en función de las materias primas que se manipulan, bienes o servicios que se producen, y formas organizativas que se adoptan de acuerdo a estrategias de competitividad y decisiones económicas que suelen ignorar sus posibles efectos en la salud. Son, pues, las prácticas empresariales de gestión laboral, incluyendo los modelos de gestión, control y jerarquía de las empresas, la distribución del poder, y el grado de participación de los trabajadores y trabajadoras en la toma de decisiones laborales y de salud, las que están en la base de la exposición a los factores de riesgo que dañan la salud en el trabajo.

Este complejo marco de múltiples relaciones entre "causas" y "causas de las causas" se caracteriza además por la *desigualdad*: clase social, género, etnia y edad, se utilizan, reproducen y refuerzan por las prácticas empresariales de gestión laboral[12], a la vez que explican profundas diferencias en condiciones de empleo y de trabajo y, en consecuencia, en los niveles de exposición a riesgos laborales y en la frecuencia y magnitud de los distintos daños a la salud producidos.

LA ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO, LA *ALTA TENSIÓN* Y LA EXPOSICIÓN A RIESGOS LABORALES

No suele existir *una sola* manera de hacer las cosas, sino varias. Repartir pizzas a domicilio en bicicleta no implica *per se* tener que jugarse la vida saltándose semáforos y sorteando otros vehículos, pero trabajar sin contrato o con contratos temporales de corta duración y con bajos salarios obliga a servir muchos pedidos, acortando los tiempos de reparto, aumentando el ritmo de trabajo y asumiendo riesgos de caídas y atropellos. Repartir pizzas o paquetería en bicicleta no tiene porqué ser un problema para la salud; hacerlo en condiciones de precariedad, sí. Las condiciones de empleo y de trabajo son las que determinan el riesgo, no la actividad en sí misma. En la empresa, la exposición a riesgos laborales está profundamente ligada a la organización del trabajo y de la producción o servicio. Nadie en su sano juicio se expone voluntariamente a condiciones que puedan provocarle un daño que es conocido; no se elige

[12] Rubery J. (2007): "Developing segmentation theory: a thirty years perspective". *Economies et Sociétés* 26(6): 941–964.

trabajar con ruido para acabar sordo…; generalmente quien trabaja con ruido no puede elegir y, en muchos casos, desconoce el potencial nocivo del agente.

Igual sucede con multitud de otros *factores de riesgo* a los que las personas trabajadoras pueden estar expuestas en el trabajo: agentes químicos nocivos, radiaciones, sillas mal diseñadas, trabajo a turnos…; de ahí la importancia de algunos elementos ya introducidos anteriormente: de un lado, el grado de decisión que la organización del trabajo permite a la persona que está realizando las tareas; por otro lado, la correlación de fuerzas entre los agentes sociales y la propia presencia de sindicatos y representantes de las personas trabajadoras con capacidad de influencia sobre las condiciones de trabajo y el cumplimiento efectivo de los derechos reconocidos en las leyes, como los relativos a la salud y la prevención de riesgos laborales[13/14] y, por último, la existencia de suficiente conocimiento sobre las condiciones de empleo y de trabajo y sus efectos sobre la salud, lo que implica su generación social, no tecnocrática y dominada por expertos, y su socialización.

La organización del trabajo, además, determina la exposición a los *riesgos psicosociales*, uno de los grupos de factores de riesgo laborales más importantes en la mayoría de los países para los que hay datos, los de la Unión Europea entre ellos[15]. La exposición laboral a los factores psicosociales se ha relacionado con diversas enfermedades, destacando las afecciones cardiovasculares[16], los trastornos de salud mental[17] y los músculoesqueléticos[18]; pero también se relacionan con *estilos de vida* nocivos[19], el consumo de alcohol y drogas y el sedentarismo[20], siendo una de las causas más relevantes de absentismo laboral por motivos de salud[21].

---

[13] Menéndez M., Benach J., Vogel L. (2009): "The impact of safety representatives on occupational health. A European Perspective". *ETUI*, Accesible en:
http://hesa.etuirehs.org/uk/newsevents/files/Summary-EPSARE.pdf

[14] Walters D., Nichols T. (2007): *Worker representation and workplace health and safety.* New York: Palgrave MacMillan.

[15] Niedhammer I., Sultan-Taïeb H., Chastang J.-F., Vermeylen G., Parent-Thirion A. (2012): Exposure to psychosocial work factors in 31 European countries. Occup Med (Lond) [Internet]. 2012 Apr [cited 2015 Jan 23];62(3):196–202. Available from: http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/22394680

[16] Taouk Y., Spittal M. J., LaMontagne A. D., Milner A. J. (2019): "Psychosocial work stressors and risk of all-cause and coronary heart disease mortality: A systematic review and meta-analysis". *Scand J Work Environ Health*, 46(1):19–31.

[17] Harvey S.B., Modini M., Joyce S., Milligan-Saville J. S., Tan L., Mykletun A., *et al.* (2017): "Can work make you mentally ill? A systematic meta-review of work-related risk factors for common mental health problems". *Occup Environ Med.*, 74(4):301–10.

[18] Haukka E., Kaila-Kangas L., Ojajärvi A., *et al.* (2013): Pain in multiple sites and sickness absence trajectories: A prospective study among Finns. Pain; 154: 306–312.

[19] Siegrist J., Rödel A. (2006): "Work stress and health risk behaviour". *Scand J Work Environ Health,* 32(6):473-81.

[20] Lallukka T., Lahelma E., Rahkonen O., Roos E., Laaksonen E., Martikainen P., Head J., Brunner E., Mosdol A., Marmot M., Sekine M., Nasermoaddeli A., Kagamimori S. (2008): "Associations of job strain

Trabajar en condiciones de *alta tensión*, como ya se dijo más arriba, significa tener muchas exigencias laborales (muchas tareas que hacer, emociones que manejar, alto ritmo de trabajo…) a la vez que un bajo nivel de control sobre el trabajo (que implica poco o nulo margen de decisión y pocas oportunidades para desarrollar o adquirir habilidades) dobla el riesgo de muerte por enfermedad cardiovascular y acorta en cerca de dos años la esperanza de vida libre de discapacidad[22]. Los métodos de trabajo autoritarios, *tayloristas* o *neotayloristas (lean production, high performance management*) están en su base, pero no solo; también las plantillas recortadas, la mala planificación del trabajo en términos de cantidad, calidad y tiempo o las carencias en las tecnologías y procesos.

Se estima que el 5% de la mortalidad cardiovascular (que constituye la primera causa de muerte en España, alrededor de 120.000 muertes al año) y el 20% de los trastornos de salud mental podrían ser evitados entre la población trabajadora en España eliminando la *alta tensión* de los puestos de trabajo[23], en los que su prevalencia es cercana al 30%: casi una de cada tres personas trabajadoras estaría expuesta a *alta tensión* en España.

Existe un muy notable corpus de literatura científica sobre este tema. Desde que, a finales de los años 70, fue formulado el modelo "demanda–control" que señala la relación entre la *alta tensión* y la salud, las revistas científicas especializadas han publicado miles de artículos. No pretendemos hacer aquí una revisión bibliográfica, pero las personas interesadas pueden consultar el marco conceptual de la metodología COPSOQ-Istas21 para una visión general[24].

Estamos hablando de un enorme impacto en la salud de la población: solamente las muertes cardiovasculares atribuibles a la *alta tensión* superan las muertes por accidentes de trabajo; pero se trata de un impacto invisible o, mejor dicho, invisibilizado, escondido detrás de sistemas de información interesadamente obsoletos que

---

and working overtime with adverse health behaviors and obesity: evidence from the Whitehall II Study, Helsinki Health Study, and the Japanese Civil Servants Study". *Soc Sci Med.*, 66(8):1681-98.

[21] Nieuwenhuijsen K., Bruinvels D., Frings-Dresen M. (2010): "Psychosocial work environment and stress-related disorders, a systematic review". *Occupational Medicine*, 60:277-286.

[22] Magnusson Hanson L., Westerlund H., Chungkham H. S., Vahtera J., Rod N. H., Alexanderson K., *et al.* (2018): "Job strain and loss of healthy life years between ages 50 and 75 by sex and occupational position: Analyses of 64 934 individuals from four prospective cohort studies". *Occup Environ Med.*, 18;75(7):486–93.

[23] Niedhammer I., Sultan-Taïeb H., Chastang J.-F., Vermeylen G., Parent-Thirion A. (2014): "Fractions of cardiovascular diseases and mental disorders attributable to psychosocial work factors in 31 countries in Europe". *Int Arch Occup Environ Health*, May;87(4):403–11.

[24] Ver: http://copsoq.istas21.net/ficheros/documentos/v2/manual%20Copsoq%202(24-07-2014).pdf

no registran la realidad como es, sino como quiere verse; y de modelos conceptuales de la salud reaccionarios, basados en el conocimiento de expertos (que con escandalosa frecuencia confunden el concepto de *criterio técnico* con el criterio del técnico), que consideran la salud un atributo del individuo que se adquiere o pierde en función de sus conductas, y de la que es, por lo tanto "responsable", y por ende "culpable" de sus enfermedades; visión para la que "lo social" solamente se nombra para referirse al seguro médico.

Precisamente, hemos visto como la exposición a la *alta tensión* ha aumentado notablemente durante la pandemia de COVID-19. La inseguridad laboral, otra vieja conocida, también creció notablemente.

LA INSEGURIDAD LABORAL Y LA SALUD

La inseguridad laboral constituye uno de los factores de riesgo laboral más relacionado con la precarización de las condiciones de empleo y de trabajo y, como se observa en las encuestas europeas de condiciones de trabajo, lleva años en altos niveles en España[25]. La precariedad, el desempleo y el bajo nivel de protección social frente a éste conviven desde hace décadas con otros graves déficits de políticas sociales, las dificultades para el acceso a la vivienda y la pobreza. Según el último Informe AROPE[26], más de la cuarta parte de la población en España está en riesgo de pobreza y/o exclusión social, y la pandemia de COVID-19 parece haber empeorado las cosas.

La literatura distingue entre la *inseguridad sobre el empleo*, referida a la preocupación por el futuro en relación con la pérdida del empleo y las posibilidades de encontrar otro en caso de pérdida; y la *inseguridad sobre las condiciones de trabajo*, relacionada con las amenazas de empeoramiento de condiciones de trabajo valiosas como el salario, el horario o el puesto. La segunda puede estar en gran medida supeditada a la primera, pudiendo ser baja, o aparentemente baja, cuando existe riesgo de quedar en paro.

Disponemos de mucha evidencia científica sobre como la inseguridad laboral afecta a la salud cardiovascular. Por ejemplo, se ha observado como la amenaza de

[25] https://www.eurofound.europa.eu/surveys/european-working-conditions-surveys/sixth-european-working-conditions-survey-2015
[26] https://www.eapn.es/estadodepobreza/ARCHIVO/documentos/Informe_AROPE_2020_Xg35pbM.pdf

perder el empleo duplica la mortalidad cardiovascular entre las personas "supervivientes" (aquellas que mantuvieron el empleo)[27], conclusiones replicadas por numerosas investigaciones que han relacionado la inseguridad sobre el empleo con una mayor incidencia y riesgo de muerte por enfermedades cardiovasculares, con trastornos de la salud mental[28] y del sueño, la salud percibida, el absentismo por motivos de salud, los trastornos musculo-esqueléticos, algunas enfermedades respiratorias y el uso de servicios sanitarios[29]. Llama la atención que las personas en situación de inseguridad tienden a ir a trabajar incluso estando enfermas, fenómeno conocido como *"presentismo"*, una práctica que dificulta la recuperación de su estado de salud y que, en cualquier caso, supone la conculcación de un derecho: el de la incapacidad temporal para poder recuperar la salud; situación a la que contribuyen las prácticas de ciertas organizaciones mercantiles que bajo el disfraz de "control de absentismo" fuerzan a las personas trabajadoras enfermas en situaciones más vulnerables a no ejercer este derecho en absoluto o a reincorporarse al trabajo antes de recuperar totalmente su salud lo que, además de los daños provocados, acaba repercutiendo en nuevas enfermedades, incapacidades más largas y mayores costes para el sistema público. Nuevamente, las lectoras interesadas pueden consultar el ya citado manual de COPSOQ-Istas21 para una visión general y acceso a referencias bibliográficas.

La inseguridad laboral tiene otros efectos a nivel de organización social y del trabajo, como el deterioro del apoyo social en trabajo (y que también se ha relacionado con las enfermedades cardiovasculares y la salud mental), y el efecto de *disciplinamiento* que sobre el conjunto de trabajadoras y trabajadores puede tener[30], y que conduciría al empeoramiento de las condiciones de trabajo y, con ello, de la salud; afectando tanto a las personas que finalmente pierden el empleo como a las que lo mantienen en peores condiciones. Los efectos de la inseguridad laboral se mantienen incluso después de que cese la exposición a la misma. Así las personas expuestas a una situación de inseguridad tienen más posibilidades de experimentar

---

[27] Vahtera J., Kivimaki M., Pentti J., Linna A., Virtanen M., Virtanen P. y Ferrie J. E. (2004): "Organisational downsizing, sickness absence, and mortality: 10-town prospective cohort study." *BMJ Mar* 6;328(7439): 555.

[28] Kim T. J., Von dem Knesebeck O. (2015): "Perceived job insecurity, unemployment and depressive symptoms: a systematic review and meta-analysis of prospective observational studies". *Int Arch Occup Environ Health*, 89:561–573.

[29] De Witte H., Pienaar J. y De Cuyper N. (2016): "Review of 30 Years of Longitudinal Studies on the Association Between Job Insecurity and Health and Well-Being: Is There Causal Evidence?". *Australian Psychologist* 51(1): 18–31.

[30] Cano E. (2007): "La extensión de la precariedad como norma social". *Sociedad y Utopía: Revista de Ciencias Sociales*, (29): 117–139.

desempleo, salarios bajos y pobreza laboral (*working poor*) y problemas de salud. Es lo que se conoce como "efecto cicatriz"[31].

LOS TRABAJOS INVISIBLES

Las actividades y tareas relacionadas con el cuidado a la vida son trabajos históricamente ignorados en relación a muchas cuestiones, también en relación a la salud en general y laboral en particular. Nos referimos tanto al trabajo familiar doméstico, no retribuido y realizado en los hogares, como a los trabajos retribuidos, pero con bajos salarios y condiciones precarias, en el servicio doméstico y trabajos de atención y cuidado a las personas. Ambos, realizados de forma muy mayoritaria por mujeres.

La realización del trabajo doméstico y familiar puede suponer largas jornadas de trabajo con un impacto perjudicial sobre la vida y la salud de las mujeres de las clases trabajadoras que no cuentan con los recursos para su externalización. La *Doble Presencia, también llamado conflicto trabajo-familia*, la necesidad de responder simultáneamente a las exigencias del trabajo asalariado y al trabajo doméstico y familiar, es mucho más alta entre las mujeres en comparación con los hombres y también se ha relacionado con la salud[32/33/34]. En su base se encuentra la división sexual del trabajo doméstico y de cuidados en los hogares, pero también las políticas públicas o las prácticas de gestión laboral relativas a la jornada[35].

Como ya dijimos, sabemos desde hace décadas[36] que la desigualdad en la exposición a los riesgos laborales constituye una de las características sustanciales

---

[31] Egdell V., Beck V. A. (2020): "Capability Approach to Understand the Scarring Effects of Unemployment and Job Insecurity: Developing the Research Agenda". *Work, Employment and Society,* Vol. 34(5) 937–948 https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0950017020909042

[32] Moreno N., Moncada S., Llorens C., Carrasquer P. (2010): "Double presence, paid work and domestic – family work". *New Solutions*, 20(4) 511-526.

[33] Krantz G., Ostergren P. O. (2001): "Double exposure, The combined impact of domestic responsabilities and job strain on common symptoms in employed Swedish women". *European Journal of Public Health,* 11: 413-419.

[34] Cooklin A., Dinh H., Strazdins L., Westrupp E., Leach L. S., Nicholson J. M. (2016): "Change and stability in work–family conflict and mothers' and fathers' mental health: Longitudinal evidence from an Australian cohort". *Social Science & Medicine*,155,24-34. https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2016.02.036.

[35] Lunau T., Bambra C., Eikemo T., van der Wel A., Dragano N. (2014): "A balancing act? Work–life balance, health and well-being in European welfare states". *European Journal of Public Health,* Vol. 24, No. 3, 422–427. doi:10.1093/eurpub/cku010.

[36] Jonhson J., Hall E. (1995): "Class, work and health". In: Amick B.C., Levine S., Tarlor A. R., Chapman D. *Society and Health*. New York: Oxford Univertsity Press.

de la salud laboral[37]. Se ha documentado profusamente que las y los trabajadores que realizan tareas de ejecución tienen exposiciones, especialmente psicosociales, más desfavorables para la salud que quienes realizan tareas de diseño o de planificación, y las mujeres peores condiciones que las de sus compañeros varones de la misma clase social, aunque éstas han recabado, históricamente, un menor esfuerzo investigador[38/39/40/41].

DEFENDER LA SALUD

Para defender la salud en el trabajo no nos sirven las miradas tecnocráticas, individualistas, culpabilizadoras, estancas. Necesitamos una mirada integradora de todos los trabajos, laboral y reproductivo, visibles e invisibles; que incluya desde los determinantes sociales como las condiciones de empleo y de trabajo y las prácticas de gestión laboral, hasta la exposición a factores de riesgo específicos, como los físicos, químicos, psicosociales, ergonómicos, etc.; que sitúe la organización del trabajo en el centro del modelo y las desigualdades sociales (de clase, género, etnia, edad, orientación sexual…) en salud como uno de sus principales productos. Para ello, precisamos desarrollar conocimiento integrador y generar información inclusiva, no restringida ideológicamente por la mirada burocrática que limita el problema al daño visible (por ejemplo, observando las muertes por accidente pero ignorando las atribuibles a la *alta tensión*) y, aún así, lo confunde (por ejemplo, insistiendo en el cálculo y publicación de tasas de siniestralidad por sectores económicos –agricultura, servicios, construcción, industria–, cuando son las condiciones de empleo y de trabajo y no la actividad económica los determinantes del riesgo).

Necesitamos también un marco legal progresivo y suficiente, algo que puede parecer que tenemos por lo menos desde la pertenencia a la Unión Europea y la pos-

---

[37] Elkemo T. A., Øversveen E. (2019): "Social Inequalities in health: Challenges, knowledge gaps, key debates and the need for new data". *Scandinavian Journal of Public Health,* 47: 593–597.
[38] Niedhammer I., Lesuffleur T., Memmi S., y Chastang J. F. (2017): "Working conditions in the explanation of occupational inequalities in sickness absence in the French SUMER study". *Eur J Public Health*, 27(6), 1061–1068. https://doi.org/10.1093/eurpub/ckx052.
[39] Schütte S., Chastang J. F., Parent-Thirion A., Vermeylen G. and Niedhammer I. (2015): "Psychosocial work exposures among European employees: explanations for occupational inequalities in mental health". *J Public Health* (Oxf) 37(3): 373–88. https://doi.org/10.1093/pubmed/fdv044.
[40] Nyberg A., Leineweber C. and Magnusson L. (2015): "Gender differences in psychosocial work factors, work–personal life interface, and well-being among Swedish managers and non-managers" *International Archives of Occupational and Environmental Health* 88(8): 1149–1164. https://doi.org/10.1007/s00420-015-1043-0.
[41] Landsbergis P. A., Grzywacz J. G. y LaMontagne A. D. (2014): "Work Organization, Job Insecurity, and Occupational Health Disparities". *Am J Ind Med* 57: 495–515. https://doi.org/10.1002/ajim.22126.

terior promulgación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, entre otras. Pero, visto lo visto, discrepamos. Por lo menos, deberíamos mejorar tres cosas. En primer lugar, el sistema normativo debe incluir suficientes mecanismos de fiscalización y garantías de cumplimiento efectivo, no aparente, de las normas. En segundo lugar, tenemos a la práctica mitad de la población asalariada en España sin representación legal de los y las trabajadoras[42] y, por lo tanto, también sin Delegadas de Prevención, y esto es inasumible en tanto que supone, en la práctica, una obvia conculcación del derecho a la salud y a la organización y representación sindical en el trabajo, además de una muy importante limitación para la prevención efectiva en los centros de trabajo. Debemos pelear la instauración de la figura de Delegadas de Prevención Territoriales, o Sectoriales, para todas aquellas empresas en las que no hay representación obrera. La investigación demuestra que donde existe representación hay mejores condiciones de trabajo[43], algo observado incluso en sectores de difícil sindicalización como puede ser el de cuidados domiciliarios[44/45].

En tercer lugar, deben revertirse las facilidades que actualmente tienen las empresas para externalizar la prevención. La pandemia ha vuelto a evidenciar la debilidad de la prevención en España[46] y el lastre que la externalización de las actividades de prevención supone; permitiendo la tramitación de papeleo para aparentar que se cumple la norma a la vez que se venden reconocimientos médicos inespecíficos que solamente implican facturar pruebas inútiles. El problema de fondo es que se permite que las empresas externalicen la prevención con entidades que funcionan con criterios mercantiles y de feroz competencia entre ellas, que solo resuelven reduciendo costes y explotando a sus trabajadoras[47]. La externalización de la prevención debe limitarse a tareas altamente especializadas y con garantías legales de consecución de objetivos de salud y de prevención, pero excluyendo explícitamente todas las actividades preventivas rutinarias que forman parte del día a día en las empresas.

---

[42] Alós R., Jódar P. Presencia de representación de los y las trabajadoras en las empresas y riesgos psicosociales. https://istas.net/sites/default/files/2019-04/Presencia%20de%20la%20representacio%CC%81n%20de%20los%20trabajadores%20en%20las%20empresas.%20RR%20psicosociales.pdf

[43] Ollé Espluga, Laia (2015): Participació en salut laboral: caracterització i efectes de la interacció entre delegats de prevenció i treballadors. http://hdl.handle.net/10803/398397.

[44] Delp L., Muntaner C. (2010): "The political and economic context of home care work in California". *New Solut,* 20(4):441-64.

[45] Delp L., Wallace S. P., Geiger-Brown J., Muntaner C. (2010): "Job stress and job satisfaction: home care workers in a consumer-directed model of care". *Health Serv Res*, 45(4): 922-40.

[46] https://www.ccoo.es/d9de4d9afebdaae6dae86f2248a39e45000001.pdf

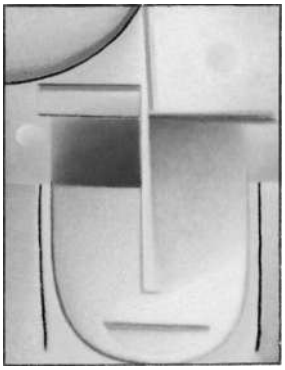
[47] http://porexperiencia.com/dossier/covid-19-la-mercantilizacion-de-la-prevencion-pasa-factura

Tras la COVID-19, la nueva epidemia podría ser la del deterioro de las condiciones de empleo y de trabajo y el aumento de los riesgos laborales para la salud y aumento de las desigualdades. Los datos de las encuestas de condiciones de trabajo durante la pandemia, como la COTS1, mostrando el aumento desigual de la inseguridad laboral y la *alta tensión*, junto con el deterioro de la salud mental y el aumento del consuno de algunos psicofármacos, muestran un escenario preocupante.

No habrá salud, tampoco en el trabajo, sin justicia y democracia, también en el trabajo.

Jorge Aragón

Las brechas digitales: el derecho a la conexión y al conocimiento digital



Cabeza abstracta: mirada interior desde la felicidad, Alekséi von Jawlensky.

Los nuevos desarrollos tecnológicos en el ámbito de la comunicación y la información son una seña de identidad de esta etapa histórica, marcada por la creciente digitalización de las sociedades que acompaña a los retos ecológicos y demográficos.

No son las nuevas tecnologías las que explican los cambios económicos y sociales que estamos viviendo, sino las políticas con las que se desarrollan y aplican, conformadas por las estrategias de los actores políticos y sociales implicados. Y ello requiere prestar una especial atención tanto a las oportunidades que las nuevas tecnologías generan, como al posible aumento de las desigualdades y la exclusión social. Las brechas o desigualdades digitales existen y aunque algunas se puedan reducir en el tiempo por la mayor difusión de las nuevas tecnologías, no lo harán de forma inercial o automática.

"Que nadie quede atrás" no debe ser un eslogan, sino un compromiso político y social que debe ocupar un importante espacio en el debate público, y en el que el sindicalismo de clase tiene un papel relevante en la defensa de los derechos sociales de conexión y de conocimientos digitales.

Si en las últimas décadas han sido evidentes los cambios económicos y sociales relacionados con los avances en las tecnologías de la información y la comunicación, la pandemia COVID-19 ha supuesto un acelerador de su utilización. Los desarrollos tecnológicos han permitido paliar en cierta medida las restricciones a la movilidad de las personas y las limitaciones a la actividad económica. El recurso masivo a las videoconferencias, a la educación online, al comercio electrónico o al teletrabajo son buena muestra de ello. Pero la pandemia también ha puesto de manifiesto las desigualdades en el acceso y uso de las nuevas tecnologías entre distintos países y grupos sociales.

Antes de adentrarnos en el objetivo de este trabajo, *las brechas digitales*, es necesario defender que no son las tecnologías las que explican estos cambios sino las políticas con las que se desarrollan y aplican, conformadas por las estrategias de los actores políticos y sociales implicados, influidos por su historia, su cultura y los entornos institucionales de cada país (Aragón, 2016). Y es importante tenerlo en cuenta para evitar caer en un "determinismo tecnológico", con el que se pretende en no pocas ocasiones eludir el análisis y debate de estas políticas y estrategias, y considerarlas en el contexto de la etapa histórica de transición en la que vivimos, no solo digital, sino ecológica y demográfica.

Este trabajo se centra en el estudio de las desigualdades socioeconómicas digitales –las llamadas *brechas digitales*– en España, en el contexto comparativo con la Unión Europea, para tener una visión de conjunto de sus características económicas y sociales. Pero es necesario tener en cuenta algunas restricciones que pueden ayudar a una mejor comprensión del texto. Por un lado, se utilizan datos

agregados que pueden ocultar, en algunos casos, brechas significativas que se pondrían de manifiesto si se llevara a cabo un estudio más desagregado. A modo de ejemplo, España cuenta con un avance significativo en la digitalización de las administraciones públicas pero, como se comenta más adelante, esto puede ser así en algunas áreas como la tributaria o la Seguridad Social, pero no en otras como la administración de justicia o las administraciones locales. Por otro lado, hay que tener presente que las estadísticas y los datos disponibles en este momento son en su gran mayoría anteriores a la pandemia, y será necesario más tiempo y más información para poder estudiar sus efectos en las desigualdades digitales, no solo en la etapa de pandemia sino en su futura evolución. Deberemos estar atentos a sus consecuencias para proponer políticas que eviten la exclusión social, y esto no debe ser un objetivo solo investigador/académico sino de los actores políticos y sociales, entre los que los sindicatos de clase ocupan un importante lugar. Un reto y una obligación de nuestros valores de solidaridad.

I. SOBRE LA DIGITALIZACIÓN Y LAS BRECHAS DIGITALES

Por *brecha digital* entendemos la desigualdad en el acceso a las nuevas tecnológicas de la información y comunicación, principalmente internet, y a los conocimientos y competencias necesarias para para su uso. Lo que Manuel Castells denominaba “divisoria digital”. En realidad no hay una única brecha sino múltiples brechas que reflejan su carácter multidimensional con implicaciones socioeconómicas distintas, como se analiza más adelante.

Una necesaria consideración de partida. La digitalización no genera por sí misma brechas sociales, sino que las desigualdades existentes se reflejan también en el creciente proceso de digitalización. Una consideración relevante porque implica que las políticas para reducir las brechas digitales no se deben limitar al ámbito del acceso y uso de las tecnologías digitales, sino que deben actuar también en otros ámbitos más amplios como el derecho a una vivienda digna o a la educación, porque los derechos digitales son la expresión en la red de los derechos humanos que los ciudadanos tienen en el mundo físico y que deben ser garantizados y protegidos también en el mundo digital. Por ejemplo, Finlandia ha declarado el acceso a internet de banda ancha como un derecho básico del ciudadano que es responsabilidad del gobierno garantizar. Valga esta reflexión para evitar análisis reduccionistas, como ocurre también en los debates sobre la pobreza energética (y el papel de los bonos sociales energéticos) cuando se considera esta de manera aislada y no se aborda el análisis de la pobreza en su conjunto, de la que aquella es solo una de sus múltiples manifestaciones.

Otra consideración adicional. La principal brecha digital es la *brecha de acceso* a las infraestructuras digitales, relacionada con la disponibilidad o no de ellas en territorios concretos y con su calidad, pero también con que sea a un precio accesible[1]. Sería lo que algunos analistas han considerado como una desigualdad desde el punto de vista de la oferta. Una brecha que tiene una clara expresión territorial, principalmente en las diferencias entre los ámbitos urbanos y rurales, y que puede considerarse como la principal porque es una precondición del *derecho a la conexión*. Si no existen estas infraestructuras o no son de suficiente calidad, las variables socioeconómicas que explican las otras brechas son secundarias. Un derecho que, como se ha comentado, no puede dejarse en manos de los mecanismos de mercado o de las estrategias de las empresas de propiedad privada, porque garantizar el acceso universal a las redes digitales es responsabilidad de los gobiernos.

Un segundo grupo de brechas son las *brechas de uso* o de demanda. Las principales variables socioeconómicas que las explicarían son de diferente naturaleza, relacionadas principalmente con los niveles educativos, la edad, el nivel de renta, el tipo de municipio o el género. Variables interrelacionadas entre sí aunque no de forma determinista. Parece evidente que las personas de más edad están menos habituadas a utilizar las tecnologías digitales –por eso se les denomina "inmigrantes digitales"– que los jóvenes "nativos digitales" y es, por tanto, una brecha generacional, pero también está relacionada con los distintos niveles educativos, significativamente más elevados en las generaciones más jóvenes, o con los niveles de renta disponible. Por eso reivindicamos en este trabajo del *derecho al conocimiento digital* de los colectivos sociales más vulnerables.

El análisis de las brechas de uso requiere también profundizar en los tipos de uso y en sus implicaciones económicas y sociales, sin limitarse a considerar las horas de conexión a la red como indicador de una digitalización inteligente. Se da la paradoja, señalada en algunas investigaciones, de que jóvenes escolares de familias con menores niveles de renta estaban más horas conectados a internet en su hogar que los de familias con mayores niveles de renta; es decir, usaban más internet. Pero lo hacían más para actividades de entretenimiento que para realizar tareas escolares, estableciendo una relación negativa entre el uso del ordenador y los resultados académicos en la medida en que actuaban negativamente en el tiempo dedicado a la lectura y al estudio (Fernández Enguita y Vázquez, 2016).

[1] Cuando una persona no puede acceder a las TIC por falta de recursos económicos se habla de brecha digital por asequibilidad.

Igualmente, es necesario incorporar la *variable tiempo* analizando las dinámicas de las brechas digitales, porque las nuevas tecnologías no se difunden de manera inmediata y por igual a toda la población. Así ocurrió con la imprenta, el uso del automóvil o la telefonía fija. Esta última tardó casi un siglo en universalizarse[2], pero la telefonía móvil lo está haciendo en solo dos décadas, lo que apoyaría la idea de que más que hablar de la brecha *entre los que tienen* y *los que no tienen*, habría que hacerlo *entre los que tienen y los que tendrán más tarde*.

Desde esta perspectiva se trataría de una desigualdad temporal que se irá cerrando a medida que se vayan desplegando nuevas infraestructuras o se mejoren las habilidades y competencias de los ciudadanos para su uso o se vaya produciendo un relevo generacional, con la desaparición de los comentados inmigrantes digitales, que han nacido en el mundo de lo analógico. Como señalaba un destacado investigador "cuando muera mi generación todos serán nativos digitales" y habrá desaparecido la brecha del conocimiento. Otro nuevo determinismo.

Aparentemente es razonable pensar que las brechas se irán reduciendo con el tiempo, pero no debemos olvidar que vivimos en un mundo desigual y que como ha señalado la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), el organismo especializado de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en 2019 casi la mitad de los habitantes del planeta –alrededor de 3.600 millones de personas– no tenía siquiera acceso a la red. Y en 2020, según la Internet World Stats, en África solo el 39,3 % de sus habitantes viven conectados, frente al 87,2 % de los europeos y el 94,6 % de los norteamericanos; y dos tercios de los niños y niñas en edad escolar del mundo, es decir, 1.300 millones de personas de entre 3 y 17 años, no tienen conexión a Internet en sus hogares.

El tener en cuenta la variable tiempo obliga a considerar las innovaciones tecnológicas como un proceso dinámico y que habrá nuevas oleadas de innovaciones en el futuro. Desde esta perspectiva, las personas que se hayan incorporado más pronto al acceso y uso de la red seguirán teniendo una mayor oportunidad de utilizar las nuevas tecnologías que sigan apareciendo, mientras que las personas que se hayan incorporado más tarde mantendrán una peor situación. Una dinámica que, como señala Mariano Fernández Enguita, reproduciría el *efecto Mateo*: Dar más al que tiene y quitar al que no tiene.

---

[2] Aunque quizás sería más adecuado utilizar el término *generalizarse*, porque hoy todavía existen en el mundo áreas geográficas y grupos sociales que no disponen de telefonía fija.

Es evidente que los procesos de digitalización se van extendiendo y con ellos la reducción de las personas afectadas por las brechas digitales, pero es importante hacer realidad el objetivo de "que nadie se quede atrás", porque cabe recordar las explicaciones de la Reina Roja de Lewis Carroll a Alicia (*A través del espejo y lo que Alicia encontró allí*): "Aquí, hay que correr todo lo posible para permanecer en el mismo lugar. Para llegar a otro sitio hay que correr el doble de rápido". Aunque se esté reduciendo en el tiempo el número de personas digitalmente excluidas, hay que evitar que las que lo sigan siendo lo sean de por vida.

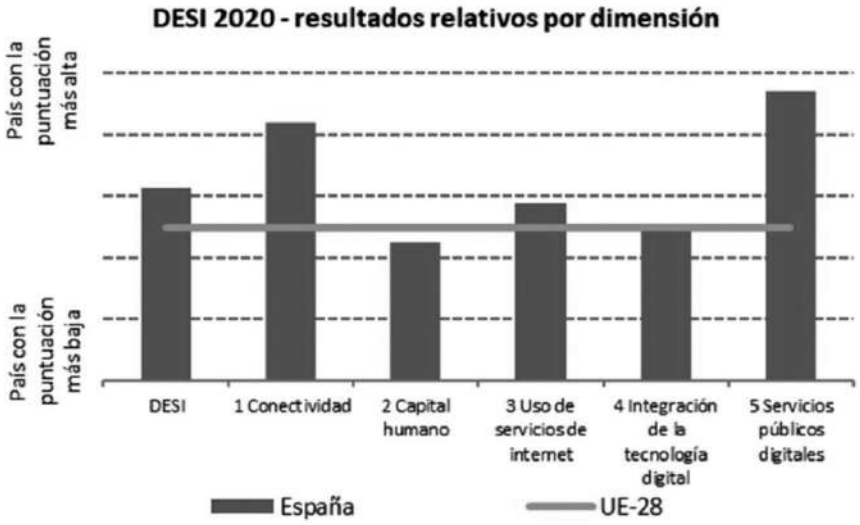
II. LA DIGITALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA Y LA SOCIEDAD ESPAÑOLA

Según los últimos datos del Índice de la Economía y la Sociedad Digitales (DESI) elaborado por la Comisión Europea, referidos a 2019, España se sitúa en el puesto número 11 de los 28 países miembros entre los que se establece la comparación (incluyendo todavía al Reino Unido). Una posición, por encima de la media europea, que ha mejorado significativamente en los últimos años, aunque en 2019 haya perdido un puesto respecto a 2018, pero que puede quedar relativizada si la comparación no se realiza sobre la media europea sino en relación a los tres países con mejores resultados en el proceso de digitalización, si el objetivo no es situar a España en el grupo medio europeo sino formar parte de los países punteros[3].

Además, este resultado general presenta oscilaciones muy significativas entre las cinco dimensiones del índice: conectividad, capital humano, uso de Internet, integración de tecnologías digitales en la vida de las empresas y servicios públicos digitales que nos ofrecen una información de interés para el análisis de las brechas digitales, que constituyen el principal objetivo de este análisis.

Desde estos parámetros, el mejor desempeño de España se refleja en la digitalización de los servicios públicos y en el ámbito de la conectividad, y en menor medida en el uso de internet. Los ámbitos más débiles se refieren a la integración digital en la economía, con una puntuación ligeramente inferior a la media europea y, sobre todo, a las habilidades y competencias digitales de la población –capital humano– en las que ocupa el puesto 16 y que tiene un papel muy relevante para explicar algunas de las brechas digitales que se analizan en el siguiente apartado.

[3] Un análisis comparativo y detallado que se puede ver en CES, 2021.



Fuente: Comisión Europea, Índice de la Economía y la Sociedad Digitales (DESI). España. 2020.

Como se ha señalado, España ha mejorado significativamente su capacidad de conexión, ocupando el puesto n.º 5 de los 28 países que se comparan, especialmente por las inversiones en el despliegue de fibra óptica en la última década. La implantación de infraestructuras de banda ancha fija da cobertura al 80% de los hogares pero se reduce al 53% en la banda ancha fija de al menos 100 Mbps y aunque está por encima de las media europea (26%) indica la existencia de diferencias significativas entre las zonas urbanas y rurales. Paralelamente, los precios de la conexión en España son uno de los más altos de la UE, situándose en el puesto 25 de los 28 países comparados, lo que puede repercutir en la brecha digital de uso por el nivel de renta de los hogares y en lo que hemos llamado brecha de asequibilidad.

El ámbito de las competencias digitales de la población es en el que España tiene su peor posición, situándose en el puesto 16, sobre todo en lo que respecta a los niveles básicos de conocimiento (un 43% de las personas entre 16 y 74 años carecen de competencias básicas) por debajo de la media europea. No así en las competencias por encima de los niveles básicos, cuyo porcentaje se sitúa 3 puntos por encima de la media europea. Un hecho relevante porque el llamado capital humano, las capacidades digitales de las personas, es un elemento esencial de la digitalización a medio y largo plazo y de su carácter inclusivo o no, y de la persistencia en el tiempo de las brechas digitales de uso, sobre todo si se centra en la carencia de competencias básicas.

España ocupa el puesto n.º 9 en el índice de digitalización de las mujeres (European Commission, 2019_d), situándose en la media europea en relación al uso regular de internet, solo un punto por debajo de los hombres, y con valores positivos en el uso de las redes sociales, la realización de cursos online o las relaciones con las administraciones públicas. La mayor debilidad se presenta en las competencias digitales e informáticas básicas, que en 2017 tenían un 52% y un 55% respectivamente de las mujeres frente al 60% y 62% de la media europea. También es significativa la brecha de género si se tiene en cuenta el porcentaje de especialistas en TIC en el empleo total (un 3,2% frente al 3,9% de media en la UE) que desciende al 1,0% en el caso del empleo de las mujeres, mientras en la UE es el 1,4%.

Los usuarios de internet en España se sitúan por encima de la media europea (88% frente al 85%) y la personas que nunca han usado internet, un 8%, están por debajo de la media europea, un 9%. Aunque la mayoría de los servicios que utilizan son las noticias online, la música, videos y videojuegos o las video llamadas es importante observar que España supera en 5 puntos (16%) en el número de las personas que lo hacen para participar en cursos online –con un porcentaje mayor de mujeres que hombres– a la media europea (11%), aunque también lo hace en su uso para escuchar noticias, música, o utilizar videos y juegos. Sin embargo, queda por debajo de la media europea su uso en relación con los servicios financieros y la compra y venta por internet. Actividades que señalarían un menor uso de servicios más avanzados.

El uso de las tecnologías digitales en las empresas en España es similar al de la UE (en una puntuación en torno al 41%) y se utilizan en mayor medida para el intercambio de información, la participación en redes sociales y en las ventas online de las pymes. Sin embargo, el uso del comercio electrónico en relación al volumen de negocios de las pymes es significativamente inferior a la media de la UE (9% frente al 11%), como también lo es en el uso de los macrodatos o las ventas transfronterizas de las pymes, lo que parece reflejar un cierto rezago en las empresas de menor tamaño tanto en la digitalización de sus negocios como en su dimensión internacional.

La digitalización de los servicios públicos, como se ha comentado, es una de las áreas donde España destaca especialmente, ocupando el segundo puesto en el ranking de los 28 países europeos comparados. Un 82% de usuarios de internet se conectan para relacionarse con los servicios electrónicos de las administraciones públicas frente al 67% de la UE. También, los servicios ofrecidos por estas tienen un relevante nivel de desarrollo en sus diferentes modalidades y en los ofrecidos a las empresas, aunque en este último caso es significativo que España pase a ocupar

el undécimo lugar, lo que implica que desde el celebrado segundo lugar en el listado europeo de digitalización de los servicios de las administraciones públicas su relación con el ámbito productivo/empresarial no lo sea tanto.

Uno de los "iconos" de la digitalización de las administraciones públicas parece centrarse en la Agencia Tributaria y, también, en la Seguridad Social, aunque esta última está sufriendo una notable presión por los efectos de la pandemia. Bienvenidos sean estos avances en la digitalización de las AAPP. Sin embargo, más allá de estos hechos, es necesario profundizar en la situación del resto de servicios, como la justicia, la salud o, como se está poniendo de manifiesto en el contexto de la pandemia, en los servicios públicos del empleo, aunque en este caso en una situación excepcional.

La digitalización de los servicios públicos hace necesario insistir en la reutilización de información dentro de la propia Administración, a todos sus niveles, como medida para la simplificación de los trámites administrativos, evitando que ciudadanos y empresas deban aportar de forma reiterada información que obra ya en poder de la Administración, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado segundo del artículo 28 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (CES, 2021).

III. LAS BRECHAS DIGITALES: ¿QUE NADIE QUEDE ATRÁS?

Como se ha señalado, España cuenta con una importante red de infraestructuras de comunicación digital por el importante esfuerzo inversor de los últimos años. Un hecho relevante porque las infraestructuras son un elemento central para garantizar el derecho a la conexión y un prerrequisito para promover su uso, tanto por parte de las empresas aumentando su eficiencia y su capacidad de innovación en sus modelos de negocio, en sus relaciones con proveedores y clientes, como por parte de los ciudadanos en ámbitos tan importantes como la salud, la educación, su relación con las administraciones públicas o con los servicios financieros. Las infraestructuras digitales tienen un importante papel en la vertebración territorial y en la cohesión social, pero su ausencia o sus deficiencias pueden ser una fuente de desigualdad.

El análisis de la *brecha territorial* digital se centra especialmente en los municipios rurales[4] en comparación con los urbanos, y no solo en el acceso a internet sino tam-

[4] La Ley 45/2007 de 13 diciembre, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural considera municipio rural aquel cuya densidad de población es inferior a 100 habitantes por Km^2.

bién en su velocidad de transmisión y la calidad de la señal. Las posibilidades de conexión a la red se han ampliado significativamente reduciendo los riesgos de exclusión territorial. Con el despliegue de 4G no existen grandes diferencias significativas en la cobertura de los municipios. Un 93,5% de los hogares con al menos un miembro de 16 a 74 años dispone de acceso a Internet por banda ancha fija o móvil (INE, 2020_a), un 95,3% en el caso de los hogares en municipios de más de 100.000 habitantes, que se reduce al 92,3% en los de menos de 10.000 habitantes. Por ello es importante prestar especial atención a la situación de las zonas remotas y los municipios más despoblados, porque aunque sean un reducido porcentaje de la población, no así en superficie, no pueden ser olvidados, todo lo contrario (Haro, 2020).

También es necesario atender al tipo de infraestructuras disponibles para la conexión a la red y su velocidad de transmisión. Un hecho relevante porque influye directamente en la calidad de la conexión y en la posibilidad de usos avanzados de internet. Los hogares en los municipios de menor tamaño, principalmente rurales, acceden a internet mayoritariamente a través de redes móviles, a diferencia de las zonas urbanas que lo hacen a través de redes fijas, como consecuencia del mayor coste de inversión de estas últimas. Desde esta perspectiva, lo más relevante es que más de un 13% de los municipios rurales no tienen acceso a internet de al menos 30 Mbps a través de redes fijas, y que solo la mitad de los municipios rurales lo tienen a velocidades superiores a 100 Mbps (Ministerio de Asuntos Económicos, 2020). Por tanto, aunque no se puede hablar de una brecha significativa de conexión, si existe una *brecha en la calidad de la conexión* y en las posibilidades de sus usos avanzados, con implicaciones económicas y sociales relevantes, como hemos podido comprobar en el escenario de la pandemia, tanto para las personas que habitan en las zonas rurales y remotas, como para las empresas que conforman su tejido productivo, y que debería ser objeto de políticas específicas para la España despoblada.

Las brechas de uso

El uso de internet está condicionado, además de por las diferencias de acceso antes comentadas, fundamentalmente por las competencias y habilidades digitales de las personas en las que influyen factores socioeconómicos principalmente relacionados con la edad, el nivel educativo, el nivel de renta, el género o el hábitat.

Para analizar las *brechas de uso* es necesario tener en cuenta también qué tipo de servicios requieren las personas usuarias. No tiene el mismo significado el que se utilicen para escuchar música, mandar mensajes electrónicos o videojuegos que

cuando se requieren para usos y servicios más avanzados, como la búsqueda de información, comercio electrónico, acceso a servicios sociales y de salud, interacción con la Administración pública, descargas de contenidos digitales, uso de la banca electrónica, o uso de las redes sociales.

Esta diferenciación es relevante porque, de acuerdo con los datos de la Encuesta del INE sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de Información y Comunicación en los hogares (INE, 2020_b), el teléfono móvil está presente en casi la totalidad de los hogares con algún miembro de 16 a 74 años (99,5%) pero solo un 81,4% tenía algún tipo de ordenador. Aunque el uso del teléfono móvil en la comunicación o en actividades de ocio o entretenimiento es socialmente importante, es en los usos avanzados donde cobra mayor sentido el análisis de la digitalización y estos, generalmente, no se cubren adecuadamente solo con los teléfonos móviles. Un ejemplo es el intenso recurso a las clases no presenciales en el sistema educativo como reacción ante la COVID-19, que requieren de aparatos más complejos que los móviles para su adecuado desarrollo.

El 81,4% de los hogares con al menos un miembro de 16 a 74 años disponía en 2020 de algún tipo de ordenador de sobremesa, portátil o tablet (el 76,2% cuenta con ordenadores de sobremesa o portátiles y el 58,4% con tablets); es decir, un 18,6% de los hogares de estas características no disponía de ordenadores. Una línea divisoria que puede obedecer a distintos factores como la falta de competencias digitales, el nivel de renta o la edad, entre otros. En cualquier caso, sus consecuencias en el sistema educativo o en las actividades empresariales en la pandemia son evidentes.

Productos TIC en los hogares por tamaño de municipio. Año 2020
Porcentaje de hogares con algún miembro de 16 a 74 años

	Ordenadores de cualquier tipo (1)	Ordenadores de sobremesa o portátil	Ordenadores tipo Tablet	Teléfono fijo	Teléfono móvil
TOTAL	81,4	76,2	58,4	71,1	99,5
De 100.000 y más habitantes y capitales de provincia	85,1	80,2	62,6	77,8	99,7
De 50.000 a menos de 100.000 habitantes	81,3	75,7	61,4	71,7	99,6
De 20.000 a menos de 50.000 habitantes	80,6	75,1	54,9	68,3	99,3
De 10.000 a menos de 20.000 habitantes	79,3	74,9	56,6	65,1	99,4
Menos de 10.000 habitantes	75,3	69,2	50,7	61,3	99,0

(1) Los Ordenadores de cualquier tipo incluyen ordenadores de sobremesa, portátiles, tablets...

Fuente: Encuesta del INE sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de Información y Comunicación en los hogares.

Utilizando el acceso a internet como principal indicador de análisis de las brechas de uso, y reconociendo que no se aborda la diferencia antes comentada de disponer de ordenadores y no solo de teléfonos móviles para sus diferentes usos, la edad es un factor explicativo de relevancia. El uso de internet en los últimos tres meses es prácticamente universal entre los jóvenes de 16 y los 34 años (99,8%), cifra que se reduce a un 89,5% a partir de los 55 años y entre los 65 a 74 años pasa a ser el 69,7%. Una diferencia que guarda una estrecha relación con las habilidades y competencias digitales de las personas, y entre los nativos y los inmigrantes digitales. Posiblemente las diferencias se reducirán con los relevos generacionales pero se pueden seguir reproduciendo según se desplieguen nuevos avances tecnológicos.

Usuarios TIC por sexo y grupos de edad. Año 2020
Porcentajes de población de 16 a 74 años

	Usuarios de internet en los tres últimos meses	Usuarios diarios de internet (al menos 5 días a la semana)	Personas que han comprado por internet en los tres últimos meses
TOTAL	93,2	83,1	53,8
Por sexo			
Hombres	93,2	82,4	54,3
Mujeres	93,2	83,8	53,4
Por edad			
De 16 a 24 años	99,8	97,0	61,8
De 25 a 34 años	99,7	97,0	73,2
De 35 a 44 años	99,0	92,2	69,2
De 45 a 54 años	97,1	85,4	55,6
De 55 a 64 años	89,5	72,7	37,2
De 65 a 74 años	69,7	50,7	20,5

Fuente: Encuesta del INE sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de Información y Comunicación en los hogares.

Igualmente, es necesario analizar la brecha educativa. De los usuarios que han utilizado internet en los últimos tres meses, más del 44% tenían habilidades avanzadas y un 29,5% contaba con habilidades básicas, pero es especialmente relevante que un 33,7% tenían habilidades bajas (un 31,4% en los hombres y un 35,9% en las mujeres). Unos datos que apuntan a una brecha que no se puede explicar exclusivamente por la edad, como se observa en el hecho de que un 83,3% de los estudiantes tenían habilidades avanzadas, el 50,5% de los ocupados y solo el 32,2% de los parados. Además de la edad, la situación laboral y el género son factores explicativos relevantes.

La renta disponible de los hogares también influye en el uso de internet. Mientras en los hogares con rentas superiores a 2.500 euros es prácticamente universal, en aquellos con rentas inferiores a 900 euros es menor del 85%. Además, mientras que la media de todos los hogares refleja que el 80,9% de todos ellos cuentan al menos con un ordenador, en el caso de los hogares con unos ingresos mensuales superiores a los 2.500 euros se llega hasta el 97,4%, mientras que en los hogares con unos ingresos mensuales netos inferiores a 900 euros solo el 58,1% cuentan con ordenador. Una realidad diferencial que tiene claras implicaciones socioeconómicas en áreas tan importantes como la educación.

En una perspectiva dinámica, desde 2017 los mayores aumentos registrados de acceso a Internet corresponden por un lado a hogares con rentas superiores a 2.500 euros (un incremento del 24,3%) que en 2020 representaban el 19,8% del total de hogares conectados pero, también, a los que ingresan entre 901 y 1.600 euros mensuales, que ese año representan el 28,5% del total de hogares conectados (con un aumento del 23,4%). Posiblemente esto responda a un mayor uso comparativo de aspectos relacionados con aprendizaje online, banca electrónica o actividades relacionadas con la salud por parte de los hogares de mayores ingresos, frente a un uso más orientado al acceso a contenidos informativos y lúdicos, o mensajería instantánea en lo que respecta a los hogares de rentas inferiores (CES, 2021).

Nivel de habilidades digitales[1] y sexo. Año 2020
Porcentajes de usuarios de Internet en los tres últimos meses

	Sin habilidades	Habilidades bajas	Habilidades básicas	Habilidades avanzadas
TOTAL	1,7	33,7	20,5	44,1
Hombres	1,5	31,4	21,7	45,3
Mujeres	1,8	35,9	19,2	43,0

1 El nivel de habilidades digitales se calcula en base a la metodología de Eurostat y como combinación de actividades realizadas y conocimientos informáticos utilizados en los tres últimos meses.

Fuente: Encuesta del INE sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de Información y Comunicación en los hogares.

La *brecha de género* se ha reducido significativamente en los últimos años, hasta el punto que ha dejado prácticamente de existir entre las personas que han utilizado internet en los últimos tres meses, e incluso las mujeres presentan mejores resultados en las personas que lo han hecho al menos cinco días a la semana (83,8% de las mujeres y 82,4% de los hombres). Pero es significativo que cuando se analizan las actividades para las que se ha utilizado internet en los últimos tres meses, las mujeres lo hacen principalmente en relación a los temas sanitarios, educativos o so-

ciales, sobre todo para buscar información sobre temas de salud (11,9 puntos más que los hombres), concertar una cita con un médico a través de Internet (6,7 puntos más) y comunicarse con el sistema educativo (5,8 puntos más), mientas que en los hombres se observa una mayor tendencia por jugar o descargar juegos (6,6 puntos más que las mujeres), utilizar un espacio de almacenamiento en Internet (6,0 puntos más) y vender bienes o servicios o utilizar banca electrónica (ambas 4,0 puntos más).

Pero donde la brecha de género es importante es en relación a las competencias digitales, como se ha señalado anteriormente, sobre todo en las personas con habilidades bajas (un 35,9% en el caso de las mujeres y un 31,4 % en los hombres) y, en menor medida en las habilidades básicas (2,5 puntos porcentuales de diferencia inferior a la de los hombres) y en las avanzadas (2,3 puntos). Unas diferencias que también se manifiestan si se analiza el porcentaje de investigadoras en el sector de servicios TIC (23,4 %) o las personas graduadas en STEM[5], con una diferencia entre sexos de 17 puntos (Instituto de la Mujer y ONTSI, 2020).

Merece también una atención específica la situación de la digitalización en los entornos de trabajo y vida de las *personas con alguna discapacidad,* porque el uso de las TIC es un instrumento con gran potencial de integración social; pero la digitalización también puede generar barreras nuevas de exclusión social. Según el estudio de la Fundación Adecco de 2020, un 72% de las personas encuestadas con discapacidad manifestaba que la tecnología ha mejorado sustancialmente su calidad de vida, permitiéndole normalizar sus relaciones con los demás, así como el acceso a la formación, el ocio o el empleo, aunque un 13% de los encuestados con discapacidad no tiene conexión a internet. Y en relación a su uso, un 43%, declaraba encontrar barreras por su complejidad, un 32% por problemas de accesibilidad al no poder manejar ciertos dispositivos debido a incompatibilidades derivadas de su discapacidad, un 20,6% no confiaba en lo digital por miedo a ser engañado y/o víctima de algún fraude, y un 16% afirmaba carecer de recursos económicos para comprar y adquirir nuevas tecnologías. Un estudio que, con una metodología y objetivos diferentes, actualizan y contrastan con los análisis del Observatorio Estatal de Discapacidad, que señalaba en el Informe Olivenza de 2017 que siete de cada diez personas con discapacidad no utilizaban Internet. Unos estudios que deberían llevarse a cabo con una mayor regularidad y profundidad, especialmente desde el escenario de la pandemia y sus consecuencias en las personas con discapacidad.

[5] STEM: ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas.

Las brechas empresariales y laborales

Si en los apartados anteriores nos hemos centrado en las características socioeconómicas de las personas en el proceso de digitalización, otro ámbito imprescindible de análisis es su impacto en la estructura productiva y en las *brechas empresariales.* Unas brechas que están estrechamente relacionadas con las *brechas laborales*.

Es evidente que la digitalización tiene una clara influencia en la eficiencia, la productividad, la competividad y en la propia supervivencia de las empresas. Y la tiene en ámbitos muy diversos como la innovación de los procesos de producción y de los productos que ofrecen, pero también en sus modelos de negocios, la relación con los proveedores y los clientes o sus relaciones con las administraciones públicas o con el sistema financiero. Igualmente, aunque es un aspecto significativamente ignorado por las estadísticas e investigaciones, en las relaciones laborales y en las condiciones de trabajo.

Una de las variables más utilizada para el estudio de las brechas empresariales es el tamaño de las empresas, especialmente en España, que tiene un elevado volumen de pymes y, especialmente, de microempresas. Según el Instituto Nacional de Estadística a 1 de enero de 2020 había un total de 3.363.197 empresas activas en España con una clara preeminencia de las pymes, que representan el 99,9% del tejido empresarial español, el 71,9% del empleo y el 61,3% del Valor Añadido Bruto[6].

No cabe atribuir directamente al tamaño la principal explicación de las diferencias en la digitalización de las empresas, pero es una variable relevante. Existen pequeñas empresas con un importante dinamismo innovador, relacionadas con nuevas actividades que comienzan a desarrollarse con pocos trabajadores pero con una notable capacidad de innovación porque están buscando o creando nuevos “nichos de mercado”; pero en términos agregados son pocas. También existen significativas diferencias según los sectores de actividad que requieren ser tenidas en cuenta pero que supera el objetivo de este trabajo (CES, 2017 y 2021 y Pérez, 2020).

Desagregando por número de empleados, el 95,6% del tejido empresarial español lo conforman microempresas (de 0 a 9 empleados). De este grupo, el 86,7% son empresas de 0 a 2 empleados. Las pymes y grandes empresas (de 10 o más empleados) aglutinan el 4,5% sobre el total general. La mayoría son pequeñas empre-

[6] La clasificación convencional de empresas según su tamaño es: micro empresas (0-9 empleados), pequeñas (10-49 empleados), medianas (50-249 empleados) y grandes (más de 250 empleados).

sas de entre 10 y 49 empleados (3,7%). Los grupos restantes son compañías de 50 a 199 empleados (0,6%) y grandes empresas de 200 o más trabajadores (0,2%). Esta primera aproximación nos lleva a centrarnos en la situación de las micropymes para rastrear el principal foco de brechas digitales en las empresas, teniendo en cuenta que en este estrato se incluyen los trabajadores autónomos sin asalariados con características muy específicas.

Atendiendo a la importancia de las microempresas en el tejido productivo español y en comparación con las de tamaño superior, en 2020 el 98,2% de las empresas con 10 o más trabajadores/empleados tenían conexión a internet, pero solo el 78,2% de las microempresas (INE, 2020_b). Una diferencia significativa teniendo en cuenta que es un elemento básico de la digitalización y que se manifiesta también en su uso más o menos avanzado. De las empresas que tenían conexión a internet un 84,3% de las empresas de 10 o más trabajadores usaban la firma digital (frente a un 58,9% de las microempresas); un 78,1% tenían página web (frente a un 28,8%), un 63% utilizaban medios sociales[7] (frente al 35,2%) y un 28% realizaban compras de servicios en la nube (frente a un 8,6%). El 92,5% de las de 10 o más trabajadores se relacionaban con las administraciones públicas por medios electrónicos, frente al 72,8% de las microempresas.

Y esta diferencia se incrementa si se analiza su uso en relación con las tecnologías avanzadas, como el *blockchain*, la inteligencia artificial, el “big data”, el internet de las cosas (IoT), o la impresión en 3D. Como se ha señalado anteriormente, el tejido empresarial español presenta un uso limitado en estos ámbitos pero, sobre todo, es casi marginal en el caso de las microempresas.

Aunque una de las principales barreras que señalan las pymes en su digitalización y en el uso de internet[8] se relaciona con el marco normativo o a su menor capacidad financiera para realizar inversiones en este ámbito, un 33% considera que tienen falta de suficientes habilidades digitales. Una carencia que afecta no solo a los trabajadores, como hemos señalado en el apartado anterior, sino de forma notable a los responsables de la dirección y gerencia de las empresas, y que condiciona sus estrategias de mercado y las posibilidades de aumentar su tamaño y, también, su supervivencia. Las pymes, y sobre todo las microempresas, invierten poco en formación tanto gerencial como laboral.

---

[7] El módulo de Medios Sociales se refiere al uso por parte de la empresa de aplicaciones basadas en tecnologías de Internet o plataformas de comunicación para conectar, crear o intercambiar contenido online con clientes, proveedores/socios, o dentro de la empresa.
[8] Flash Eurobarometer 486 (2020): SMEs, start-ups, scale-ups and entrepreneurship.

Las microempresas han aumentado significativamente su digitalización en los últimos años y, posiblemente, las brechas digitales básicas se hayan cerrado notablemente en el escenario de la pandemia (en parte por el cierre de un importante número de ellas), pero esto no tiene por qué ser así en usos más avanzados ni en la utilización de nuevos servicios, que es el terreno donde se juega la viabilidad futura de los proyectos empresariales y, también, del empleo que generan y las condiciones laborales de las personas que trabajan en ellas. De hecho, mientras que en el primer trimestre de 2020 un tercio de las empresas de más de 10 trabajadores intensificaron su digitalización, solo lo hicieron un 8% de las microempresas, una diferencia que también ha tenido su proyección en el uso del teletrabajo en la pandemia como una vía de evitar los graves problemas de movilidad y restricciones al trabajo presencial. Si antes de la pandemia el teletrabajo era utilizado por el 15% de las empresas, en el contexto de la pandemia han recurrido a él casi la mitad de ellas; pero mientras que un 75% de las de mayor tamaño recurrieron a él, solo un 22,4% de la microempresas lo hicieron. Las brechas empresariales en usos básicos se pueden seguir reduciendo; las brechas en usos avanzados pueden mantenerse o aumentar (INE, 2020_c y CES, 2021).

Junto a las brechas digitales empresariales es importante prestar atención a las brechas digitales laborales, que están influidas no solo por variables socioeconómicas antes analizadas, sino también por los marcos jurídico-institucionales en los que desenvuelven las relaciones laborales. El peso del trabajo precario en España es una realidad que ha ido aumentando desde los años ochenta del pasado siglo y que no tiene relación exclusiva con la especialización sectorial de la estructura productiva o el tamaño de las empresas, sino con la adopción de políticas que han ido desdibujando los derechos básicos de las relaciones laborales, hasta el punto de convertir lo que antes se llamaba trabajo atípico en el más usual –o desgraciadamente típico– para un importante número de personas, especialmente jóvenes y mujeres.

La brecha laboral de la precariedad no es atribuible a la digitalización, aunque esta puede aumentarla significativamente, porque puede generar cambios en el contenido de la prestación laboral y las formas de contratación laboral con la aparición de nuevas e indeterminadas formas de empleo –como en el caso de las plataformas digitales– en las categorías laborales y los salarios, en el lugar y tiempo de la prestación de trabajo –como en el caso del teletrabajo–, en el ejercicio de los poderes empresariales de dirección y control en la organizaciones del trabajo (mi jefe es un algoritmo) o en el papel de la negociación colectiva y en la representación de los trabajadores. Es importante prestar especial atención a las brechas laborales que la digitalización puede amplificar, situando la realidad social del trabajo en el centro de los debates públicos sobre la transformación digital (Rocha, 2020). Por ello, es ne-

cesario valorar positivamente acuerdos como el alcanzado sobre la digitalización por las organizaciones sindicales y empresariales a nivel europeo, en junio de 2020, como: “compromiso compartido de los interlocutores sociales intersectoriales europeos para optimizar los beneficios y hacer frente a los retos de la digitalización en el mundo laboral” (ETUC, 2020) o el papel del diálogo social en la adopción de normas como las aprobadas por el Gobierno de España en 2021 sobre temas tan importantes como la regulación del trabajo a distancia, o el trabajo en las plataformas digitales de reparto, la conocida como “ley riders”.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

Desde finales de 2020 el gobierno ha aprobado un importante número de estrategias y planes para fomentar la digitalización en distintas áreas. Políticas que se encuadran en la Agenda España Digital 2025 y en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España, un tercio de cuyo presupuesto (en gran medida financiado por los fondos europeos de recuperación Next Generation EU) está destinado al impulso de la digitalización, que es uno de sus cuatro ejes transversales junto a la transición ecológica, la igualdad de género y la cohesión territorial y social.

Entre las medidas destacan el Plan de Conectividad, con una inversión pública de más de 2.300 millones de euros hasta 2025, entre cuyos objetivos está la extensión de la banda ancha en el territorio nacional, de forma que ese año se alcance una velocidad de 100 Mbps para el 100% de la población; la Estrategia de Impulso al 5G, que movilizará 2.000 millones de fondos públicos hasta 2025, y la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial con una inversión pública de otros 600 millones de euros en el periodo 2021-2023. Más recientemente se ha aprobado el Plan de Digitalización de Pymes, el Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas y el Plan Nacional de Competencias Digitales, que contarán con una inversión pública prevista de más de 11.000 millones de euros para los próximos tres años con el objetivo de impulsar el proceso de digitalización de España. Se estima que estas medidas, en su conjunto, supondrán más de 15.400 millones de euros en inversiones públicas, que serán financiados fundamentalmente por los fondos europeos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

No es el objetivo de este artículo abordar el análisis de estas medidas, que requiere un espacio propio aunque, en términos generales han sido valoradas positivamente por los principales actores económicos y sociales; pero sí cabe resaltar la importancia de la cantidad de recursos destinados a la digitalización y el reto de desarrollar su gestión de manera eficaz y ágil. Un reto sin precedentes teniendo en cuenta,

además, la diversidad de las áreas en las que se propone actuar: la mejora de la conectividad y el impulso del 5G y la Inteligencia Artificial; el apoyo a la digitalización del tejido productivo y las administraciones públicas; el fomento de las competencias digitales de la ciudadanía; o la ciberseguridad y la protección de los derechos digitales, entre otros. Y también, la diversidad de los ministerios y administraciones públicas implicadas en su realización, la necesidad de llevarla a cabo mediante una colaboración público-privada que no signifique la imposición de los intereses de las empresas y sectores con mayor poder económico en su orientación y ejecución, o apoyarse en el diálogo social para su implementación.

Por ello, como ha señalado el Consejo Económico y Social de España (CES, 2021) es importante que en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, sobre el que se van a concretar muchas de las actuaciones para la transformación digital, se haya definido una estructura de gobernanza en la que participan las administraciones públicas, el sector privado, los interlocutores sociales y las universidades y centros de investigación con el fin de colaborar en la articulación del Plan, la orientación y concreción de los proyectos de inversión y reformas y el desarrollo de los mismos. Una gobernanza en la que es imprescindible establecer objetivos evaluables y revisables periódicamente para corregir errores y aprender de ellos.

Sin embargo, lo que no se ha conseguido, como solicitaba el CES, es el diseño de una estrategia digital a medio y largo plazo *más allá del ciclo electoral* (CES, 2017). La confrontación y crispación política que está viviendo nuestro país puede poner en tela de juicio la necesaria estabilidad y continuidad en el tiempo de esta estrategia, por la falta de consenso entre los principales partidos políticos en este ámbito. Un peligro que se puso de manifiesto con la efímera aprobación en 2017 de la Estrategia Digital para una España Inteligente, que nunca se llevó a cabo porque no contó con un mínimo consenso político que permitiera mantener sus orientaciones más allá de los cambios de gobierno.

Posiblemente, esta falta de consenso político puede ser el talón de Aquiles de la estrategia para la digitalización recogida en el Plan de Recuperación. Es evidente la importancia de las políticas comentadas para fomentar la digitalización de la economía y la sociedad española, para cerrar brechas digitales y evitar otras nuevas. Los agentes sociales, que están dando un ejemplo importante de capacidad de diálogo, negociación y llegar a acuerdos en el dramático y complejo escenario de la pandemia COVID-19, pueden ofrecer una valiosa aportación para evitar el cortoplacismo político, e impulsar una digitalización inclusiva que deberá llevarse a cabo en un escenario de medio y largo plazo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAGÓN, J. (2016): "Notas sobre ¿una nueva revolución industrial? Economía digital y trabajo". *Gaceta Sindical: Reflexión y Debate*, n.º 27.
http://www.ccoo.es/152806c7bbdfac28c2bde95f40e00c0d000001.pdf

CASTAÑO, C. (2016): "La brecha de género en la 4.ª revolución industrial". *Gaceta Sindical: Reflexión y Debate n.º 27, ¿Una nueva revolución industrial? Economía digital y trabajo.*
https://www.ccoo.es/152806c7bbdfac28c2bde95f40e00c0d000001.pdf

CASTAÑO, C. (2008): *La segunda brecha digital.* Ediciones Cátedra, Instituto de la Mujer.

CASTELLS, M. (2011): *La era de la información volumen 1: La sociedad red.* Alianza Editorial.

CASTELLS, M. (2001): *La Galaxia Internet: reflexiones sobre Internet, empresa y sociedad.* Plaza & Janés

CES (2017): *Informe sobre la digitalización de la economía española.*
http://www.ces.es/documents/10180/4509980/Inf0317.pdf/a73aa3a8-e669-6c54-72d7-2b74862a56f5

CES (2021): *Actualización del informe sobre la digitalización de la economía.*
http://www.ces.es/documents/10180/5250220/Inf0121.pdf/c834e421-ab2d-1147-1ebf-9c86ee56c44a

EUROPEAN COMMISSION (2020_a): *International Digital Economy and Society Index 2020.*
https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-economy-and-society-index-desi
https://digital-agenda-data.eu/datasets/desi/indicators

EUROPEAN COMMISSION (2020_b): Índice de la Economía y la Sociedad Digitales (DESI) 2020. España
https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_OBSAE/Posicionamiento-Internacional/Comision_Europea_OBSAE/Indice-de-Economia-y-Sociedad-Digital-DESI-.html

EUROPEAN COMMISSION (2020_c): *Eurobarómetro Flash 486*.
https://data.europa.eu/data/datasets/s2244_486_eng?locale=en

EUROPEAN COMMISSION (2019_d): *Women in Digital Scoreboard 2019. Country Reports*
https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/women-digital-scoreboard-2019-country-reports

ETUC, BUSINESSEUROPE, CEEP, SME (2020): *European social partners autonomous framework agreement on Digitalisation.*
https://www.etuc.org/system/files/document/file2020-06/Final%2022%2006%2020_Agreement%20on%20Digitalisation%202020.pdf
Versión en castellano.
https://www.ccoo.es/3ec9e3ddff84034c1a796cb52ac84c09000001.pdf

FERNÁNDEZ ENGUITA, M. y VÁZQUEZ, S. (2016): *La larga y compleja marcha del clip al clic. Escuela y profesorado ante el nuevo entorno digital.* Fundación Telefónica y Editorial Ariel.

FUNDACIÓN ADECCO (2020): *Tecnología y discapacidad.*
https://fundacionadecco.org/wp-content/uploads/2019/07/Descarga-informe-tecnologi%CC%81a-y-discapacidad-2020.pdf

GOBIERNO DE ESPAÑA (2020_a): *España Digital 2025.*
https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/230720-Espa%C3%B1aDigital_2025.pdf

GOBIERNO DE ESPAÑA (2020_b): *España Puede. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.*
https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2020/espana-puede.aspx

HARO, I. (2020): "La España Vaciada exige al Gobierno que el nuevo plan de digitalización llegue a todas las zonas rurales". *Autónomos y Emprendedores.*
https://www.autonomosyemprendedor.es/articulo/todo-digital/espana-vaciada-exige-gobierno-nuevo-plan-digitalizacion-llegue-todas-zonas-rurales/20201203182807023481.html

INE (2020_a): *Encuesta del INE sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de Información y Comunicación en los hogares.*

INE (2020_b): *Encuesta sobre el uso de TIC y del comercio electrónico en las empresas. Año 2019 – Primer trimestre de 2020.*

INE (2020_c): *Indicadores de confianza empresarial. Módulo de opinión sobre COVID-19*
https://www.ine.es/dynt3/inebase/es/index.htm?type=pcaxis&path=/COVID/ice/p01/&file=pcaxis&dh=0&capsel=0

INSTITUTO DE LA MUJER y ONTSI (2020): *Mujeres y digitalización: de las brechas a los algoritmos.*

MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL (2020). *Cobertura de banda ancha en España en el año 2019.*

PÉREZ F. (dir) (2020): *Cambios tecnológicos, trabajo y actividad empresarial: el impacto socioeconómico de la economía digital.* Colección Estudios n.º 236. CES. Premio de Investigación del Consejo Económico y Social, 2017

PÉREZ AMARAL, T. y OTROS (2020): “Brechas digitales: mitos y realidades”. https://nadaesgratis.es/admin/brechas-digitales-mitos-y-realidades

ROCHA, F. (2020): *La dimensión laboral de la economía digital. Reflexiones para un debate en proceso.* Fundación 1.º de Mayo, Informes n.º 146. https://1mayo.ccoo.es/7873470f3e5190b3b62a880565a457ee000001.pdf

OBSERVATORIO ESTATAL DE LA DISCAPACIDAD (2018): *Tecnologías de la Información y de la Comunicación.*

OBSERVATORIO NACIONAL DE LAS TELECOMUNICACIONES Y SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN. ONTSI (2020): *Informe e-Pyme 2019. Análisis sectorial de la implantación de las TIC en las empresas españolas.*

Juan Antonio Fernández Cordón
Constanza Tobío Soler

¡Reloj!, marca las horas: el género del tiempo

Olivar, Alekséi von Jawlensky, 1907

En este artículo se examina la cuestión del tiempo dedicado tanto al trabajo remunerado como al no remunerado, poniendo de relieve las diferencias entre hombres y mujeres. En primer lugar, se aborda el marco en el que se inscribía la exitosa reivindicación de la jornada de ocho horas y como encajaban las mujeres, y el trabajo doméstico, en ese esquema. Seguidamente se analiza la distribución actual del tiempo entre las diferentes actividades que conforman nuestra vida, tanto para los hombres como para las mujeres, y el lugar que ocupa el trabajo. Finalmente, ante los desequilibrios constatados, se plantea cómo puede evolucionar el modelo inicial para favorecer la deseada y necesaria igualdad entre los sexos.

ENTRE los mártires de Chicago que fueron duramente condenados hacia finales del siglo XIX por reivindicar la jornada de ocho horas y la reciente y tranquila propuesta, de momento sin efecto, formulada por Iñigo Errejón, de una semana de cuatro días, la jornada laboral, el tiempo de trabajo, no ha dejado de ser uno de los grandes temas de la negociación sindical y de los programas políticos de la izquierda. En España, el máximo de ocho horas diarias de trabajo se implantó de forma generalizada muy pronto, en 1919. Nadie duda de que esta regulación, hoy extendida a todos los países del mundo, fue una conquista fundamental de la clase obrera. Poco más se ha conseguido desde entonces, aunque el tiempo de trabajo, ahora medido sobre todo en cómputo anual, ha tendido a disminuir. Pero la contrarreforma neoliberal y la crisis del modelo salarial que ha provocado llevan a que la idea de trabajar más horas se abra de nuevo camino. Por otra parte, la nueva situación de las mujeres, que acceden ya al mercado de trabajo con una normalidad no exenta de discriminaciones, obliga a plantear el tiempo de trabajo desde una perspectiva diferente y, en particular, a hacer aflorar el trabajo doméstico en el mismo plano que el remunerado.

Nuestra intención en este artículo es examinar la cuestión del tiempo dedicado tanto al trabajo remunerado como al no remunerado, poniendo de relieve las diferencias entre hombres y mujeres. Veremos, en primer lugar, el marco en el que se inscribía la exitosa reivindicación de la jornada de ocho horas y cómo encajaban las mujeres, y el trabajo doméstico, en ese esquema. Seguidamente examinaremos la distribución actual del tiempo entre las diferentes actividades que conforman nuestra vida, tanto para los hombres como para las mujeres, y el lugar que ocupa el trabajo. Finalmente nos preguntaremos, ante los desequilibrios constatados, cómo puede evolucionar el modelo inicial para favorecer la deseada y necesaria igualdad entre los sexos.

1. EL MODELO DE LOS TRES OCHOS

La aspiración a una jornada de ocho horas buscaba, naturalmente, una reducción y una regulación del tiempo de trabajo, entonces sin límite. Pero la cifra concreta de ocho horas se basaba en la idea, ya formulada un siglo antes por el pensador utópico Robert Owen, de dividir el día en tres partes iguales: ocho horas para trabajar, ocho horas para el descanso (sueño) y ocho horas para el esparcimiento. Curiosamente, en muchas ocasiones, esta última actividad se denomina, en español, "para la casa". La división del día en tres tercios fue entonces muy popular y los obreros de fin de siglo cantaban:

"Eight hours to work,
Eight hours to play,
Eight hours to sleep
Eight bob a day,
A fair day's work,
For a fair day's pay." [1]

La universalidad de este esquema, todavía generalmente aceptado, y justificado por algunos psicólogos, no resiste, sin embargo, una mirada con perspectiva de género. No encajan en él por igual los hombres y las mujeres.

En los inicios de la revolución industrial las mujeres fueron explotadas, como lo eran los niños y, por supuesto, los hombres. El poco tiempo que dejaban a las mujeres las interminables jornadas de trabajo tenían que consagrarlo al otro trabajo, al doméstico, al que, podemos suponer, no podían dedicar las horas necesarias. A lo largo del siglo XIX se fueron imponiendo las voces que abogaban por el repliegue femenino al hogar (Donzelot, 2005 [1977]: 34-46) incluyendo las de los sindicalistas. Por ejemplo, en el congreso de organizaciones obreras celebrado en Marsella en 1879, la totalidad de los intervinientes, desde los más moderados a los más radicales, coincidían en afirmar que el lugar de las mujeres no era la fábrica, sino la casa. En realidad, el tiempo de las mujeres no era una cuestión que interesara demasiado ni a los políticos o sindicalistas ni a los teóricos de entonces. Podríamos aventurar que, quizá preguntados directamente, algunos respondieran que las amas de casa debían trabajar ocho horas en el hogar, el paralelo al trabajo de los hombres, dedicando, como ellos, el resto al entretenimiento y al descanso. Pero muchos, con toda seguridad, pensarían que la pregunta acerca de la organización del tiempo no se aplica al género femenino

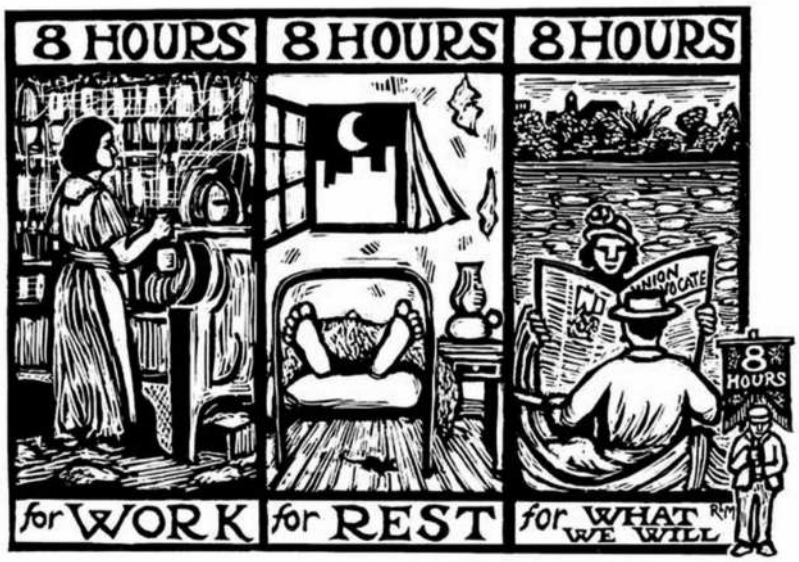
[1] "Ocho horas para el trabajo, ocho horas para divertirse, ocho horas para dormir. Ocho chelines al día, un día de trabajo justo para una paga justa" (traducción propia). Tomado de la web del Museo Nacional de Australia: https://www.nma.gov.au/defining-moments/resources/eight-hour-day.

ya que su actividad se sitúa en otro orden de la realidad: “sus labores” consistirían en aquello para lo que están biológicamente determinadas.

Buena parte de la sociología decimonónica, incluyendo sus grandes nombres, como el de Emile Durkheim (Ramos Torre, 1996), consideraba que las mujeres estaban a medio camino entre la naturaleza y lo social. También hay que recordar que la familia fue deliberadamente conformada como un elemento estabilizador, que permitía disminuir el alcoholismo, la insubordinación y el absentismo de los obreros y favorecía la educación de los niños. El capitalismo comprendía que la explotación sin cortapisas de hombres, mujeres y niños resultaba contraproducente a medio y largo plazo. La familia pasó a ser vista como el ámbito más adecuado para la reproducción de la fuerza de trabajo, en la que “reinaba” la mujer.

Iniciado en el siglo XIX, el modelo de sustentador único se fue imponiendo progresivamente a lo largo del siglo XX y, especialmente, después de la II Guerra Mundial. Si bien es el hombre quien recibe una remuneración por su trabajo, hay un reconocimiento indirecto del valor económico de la tarea del ama de casa a través del salario familiar, que aporta los recursos económicos para la familia, Se entiende que la remuneración del trabajador debe ser suficiente para cubrir no solo sus necesidades individuales sino también las de su familia (Fraser, 1994).

El modelo de los tres ochos se plantea entonces para los hombres y para las mujeres que trabajan en las fábricas, como refleja el grabado siguiente de finales del siglo XIX. Es muy llamativo en esta imagen la total desaparición de las tareas del hogar y



del cuidado: no hay hueco para el trabajo doméstico en todo el día. Sin embargo, se acabará creando una familia en la que las mujeres iban a estar dedicadas en exclusiva a esa actividad que parecía no existir. Esta especialización de cada sexo, que para las mujeres implica inferioridad social y subordinación al hombre sustentador, se presenta como una situación de igualdad: tanto las mujeres como los hombres dedicarían ocho horas a un trabajo, ella en la casa, él en la fábrica, y el resto del día lo dedicarían a dormir, para reponer fuerzas, y a tiempo libre. Esta igualdad solo puede ser aparente y, en todo caso, encubre el encerramiento de la mujer, que establece un verdadero apartheid entre sexos. En un modelo de este tipo, a las mujeres se les atribuyen las tareas no remuneradas directamente y menos valoradas socialmente y quedan sometidas al varón, que es el que trae dinero a casa. Aunque, sin duda, nunca funcionó para todos, el modelo del hombre único sustentador ha sido la referencia dominante tanto en la práctica como en la teoría sociológica (Parsons, 1974 [1949]).

El feminismo de la tercera ola ha dedicado una gran atención al trabajo doméstico, el valor que se crea en el seno del hogar. Christine Delphy (2013), por ejemplo, conceptualiza el hogar como modo de producción específico, necesario para el modo de producción capitalista, en el que la mujer también sufre una explotación y genera plusvalía. Lo que ésta produce en forma de alimentos, cuidados o mantenimiento del hábitat no recibe remuneración directa ni reconocimiento, y ni siquiera se considera trabajo, no se problematiza el hecho de que no reciba una compensación económica. Sin embargo, contribuye a la ganancia del capital al disminuir el coste de la reproducción de la fuerza de trabajo, es decir, de la población asalariada masculina. En este enfoque, Delphy teoriza la explotación de género como anterior a la explotación de clase; es aquella la que hace a ésta posible.

Otras autoras se han centrado en la teorización del cuidado como ámbito clave de la supervivencia y, sin embargo, invisible. Nancy Chodorow (1978) ha analizado cómo las niñas, a lo largo del proceso de socialización, incorporan los saberes necesarios para cuidar, imitando a sus madres. Gilligan (1995) plantea que cuidar no es solo una práctica social sino también una ética opuesta a la dominante, centrada en la noción de derechos y obligaciones. La ética del cuidado, por el contrario, se basa en la responsabilidad hacia los demás.

Otro de los aspectos de la investigación de las últimas décadas sobre el trabajo no remunerado como ámbito relevante de la realidad social es su cuantificación. Primero fueron experimentos, como los realizados por María Ángeles Durán (2012), para intentar estimar el peso del trabajo realizado en los hogares en la economía nacional. Hoy ya son organismos estadísticos como el INE (2008) o instituciones internacionales como la OCDE (Ven *et al.*, 2018) las que asumen esa labor. Los resultados son muy diferentes según el método que se emplee, pero incluso los que

realizan las estimaciones más bajas señalan al menos un 10% de incremento del PIB si el trabajo doméstico no remunerado se incluyera como parte de la economía.

La importancia de lo producido en el seno del hogar está hoy fuera de toda duda. Pero han surgido dos hechos que modifican profundamente el modelo inicial. El primero es el gran aumento de la productividad del proceso de reproducción. La disminución de la mortalidad permite mantener la población, y en particular la población en edad de trabajar, con un número de nacimientos netamente más reducido, lo que disminuye la carga que pesa sobre las mujeres. También se ha conseguido una mayor productividad de las tareas domésticas con la traída de agua y energía, los sistemas de evacuación, la implantación de electrodomésticos, etc. El segundo factor de cambio es la toma de conciencia por parte de las mujeres y su lucha por suprimir las discriminaciones de las que eran objeto y alcanzar la igualdad entre los sexos en todos los ámbitos de la vida. Es un proceso todavía en marcha que, a pesar de sus muchos logros, tiene aún mucho camino por delante.

Este conjunto de cambios, al que se añade la extensión de la educación, ha provocado, entre otros efectos, la incorporación masiva de las mujeres al mercado laboral que alcanza hoy la categoría de nueva normalidad social ¿Sigue ahora vigente, como realidad o como aspiración, la organización del tiempo basada en ocho horas de trabajo, ocho de entretenimiento y ocho de descanso?

2. EL TIEMPO DE LAS MUJERES Y DE LOS HOMBRES

En algunos países, los primeros en los que se produce la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo –como Estados Unidos o Reino Unido–, se extiende el modelo que Jane Lewis (1992) ha denominado de perceptor y medio. Se basa en que el trabajo remunerado femenino es sobre todo a tiempo parcial y el masculino a tiempo completo, con las mujeres dividiendo su tiempo total de trabajo entre la actividad laboral y la doméstica. En otros, como los países del sur de Europa, pervivía el rechazo a la presencia femenina en el empleo, por lo que no se crearon, de manera amplia, empleos orientados a las mujeres. Para acceder al mercado de trabajo éstas tuvieron que adoptar la norma masculina de jornada a tiempo completo. Con independencia de las ventajas e inconvenientes del tiempo parcial o completo para la igualdad de género –cuestión relevante pero que no es objeto de este artículo[2]– el resultado fue que, en España, como en otros países, las mujeres tuvieron que enfrentarse al complicado problema de compaginar un trabajo remunerado exterior al hogar con la ne-

[2] Ver sobre este tema, por ejemplo, Prieto *et al.*, 2008.

cesidad de atender las tareas domésticas. Como veremos, esta situación afecta tanto a la carga total de trabajo como, en general, a la distribución del tiempo de hombres y mujeres. Estas últimas sufren de lo que han llamado Laura Balbo (1978) la "doble presencia" o Arlie Hochschild y Machung (2021 [2012]) el "doble turno".

¿Tiene hoy validez el modelo inicial de los tres ochos? Los datos de las Encuestas de Uso del Tiempo realizadas por EUROSTAT en 2000 y 2010 permiten un primer acercamiento a la situación actual[3] y su evolución reciente. La encuesta ofrece para una lista de actividades la proporción de personas que ha practicado cada actividad en algún momento (% de participación), el número de horas que esas personas le han dedicado (la intensidad) y la resultante, que es el número medio de horas dedicadas a esa actividad por la población total de cada grupo.

En los resultados de las encuestas que se difunden en la base de datos de EUROSTAT[4], las 49 actividades elementales están agrupadas en 6 grandes categorías más una actividad no especificada. Por nuestra parte, con el fin de ofrecer una primera panorámica de la situación que nos parece más pertinente para el problema planteado, hemos realizado otro agrupamiento, partiendo de las actividades elementales, cuyo detalle se puede consultar en el Apéndice a este artículo. Hemos querido que las categorías retenidas reflejen las funciones fundamentales a las que se dedica el tiempo diario, con un número reducido de grupos, bien contrastados. Así, hemos unido en un grupo de "Empleo o estudios", el trabajo remunerado y los estudios (como formación para la vida social y el trabajo) incluyendo también en él los desplazamientos de y al lugar de estudio o trabajo.

En el cuadro 1 se presentan para 2010 los tiempos medios que en cada grupo de edad y sexo las personas dedican a las diversas categorías de actividades que hemos retenido. Las dos primeras están directamente ligadas a las necesidades fisiológicas, el sueño, por una parte, y los cuidados personales (que incluyen las comidas) por otra. Se han agrupado como "Trabajo y estudios" las actividades sociales orientadas a la producción: los estudios, como etapa previa, el trabajo doméstico, que asegura el mantenimiento y la reproducción de la fuerza de trabajo, y el propio trabajo remunerado (empleo). La última categoría, el ocio, recoge las actividades de esparcimiento o tiempo libre. Vamos a examinar cómo difiere la distribución del día entre estas categorías en función de las dos grandes características que son la edad y el sexo.

---

[3] No exactamente actual, puesto que la encuesta más reciente es de 2010. Está anunciada otra referida a 2020.
[4] https://ec.europa.eu/eurostat/data/database?ticket=ST-55366536-HHzGI4qYjyzleWLJrzzzJxzKojA7BiyujnEcvaDtNcq5ZHntBxDsTmTOArObbxcMPiW5ylrVCnGzictp6yOV9eyK-yntOf97TTHqs3pCTuhIx74-fCnFUE8UGhaVsO3o4jVwzueBzzc9Mmy66ptlF6Tw9m2VNGhDt0iVMztPBQsceMzpLtA9SNNJ2hFD8aNUQt5mJcV

CUADRO 1

Promedio de horas diarias dedicadas a las principales actividades de la vida
España 2010 (en horas y minutos, por grupo de edad y sexo)

Actividades	15-19		20-24		25-44		45-64		65+		Conjunto	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Dormir	8:39	9:14	8:36	9:01	8:19	8:18	8:18	8:24	9:28	9:42	8:36	8:40
Cuidados personales	2:54	2:37	2:59	2:54	2:42	2:45	2:47	2:54	2:54	3:04	2:48	2:50
Trabajo y estudios	6:14	4:49	6:52	5:03	8:53	7:53	7:53	6:44	4:51	2:49	7:28	6:16
Estudios	*3:59*	*3:29*	*1:43*	*1:19*	*0:08*	*0:07*	*0:01*	*0:01*	*0:00*	*0:01*	*0:25*	*0:23*
Empleo	*0:35*	*0:32*	*2:36*	*2:37*	*3:38*	*5:10*	*2:24*	*4:22*	*0:03*	*0:10*	*2:15*	*3:35*
Trabajo doméstico	*1:40*	*0:48*	*2:33*	*1:07*	*5:07*	*2:36*	*5:28*	*2:21*	*4:48*	*2:38*	*4:48*	*2:18*
Ocio	6:14	7:20	5:35	7:02	4:08	5:06	5:00	5:59	6:45	8:24	5:13	6:12
TOTAL (*)	24 h	24 h	24 h	24 h	24 h	24 h	24 h	24 h	24 h	24 h	24 h	24 h

(*) La suma por columna presenta pequeñas diferencias debidas a sucesivos redondeos
Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta de uso del tiempo de Eurostat.

Empecemos por el sueño, una actividad a la que, lógicamente, la totalidad de las personas han dedicado tiempo, prácticamente el mismo en todos los grupos de sexo y edad, algo más de ocho horas diarias. En conjunto, no existe ninguna diferencia entre mujeres y hombres (8h36 y 8h40 respectivamente para el conjunto de la población de 15 o más años), un dato promedio que varía escasamente según la edad. Solo entre los más jóvenes (menores de 25 años) los hombres duermen media hora más que las mujeres. Además de dormir, las personas usan entre dos horas y media y tres horas para cuidados personales (que incluyen las comidas). Aquí, las diferencias entre sexos no son ni muy significativas (en promedio no difieren) ni sistemáticas: en las edades jóvenes, las mujeres dedican un poco más de tiempo a estos cuidados y, a partir de 25-44 años, los hombres les dedican unos minutos más que las mujeres.

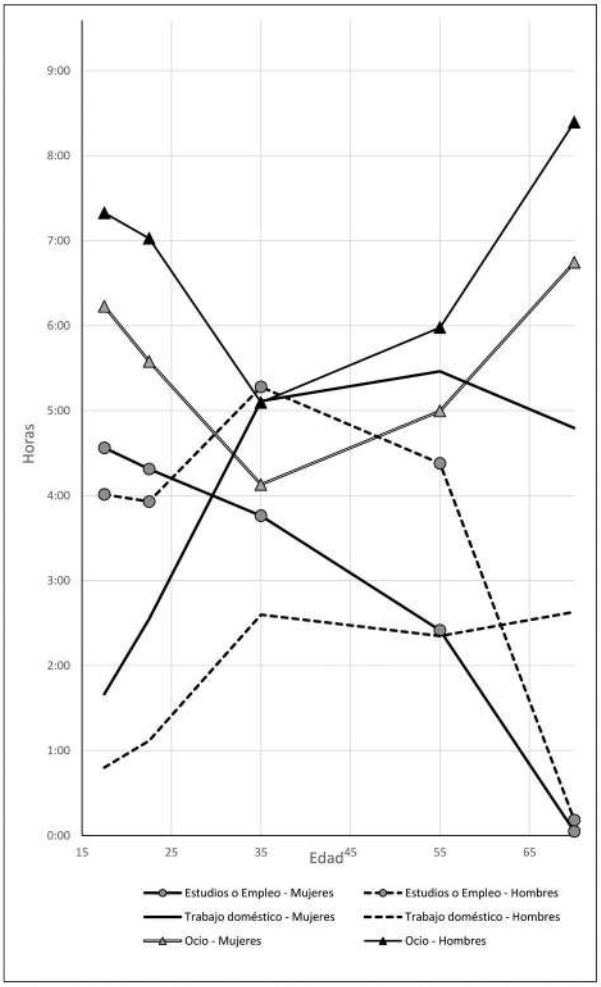
Una vez atendidas las necesidades más elementales, el resto del día se divide entre trabajo (empleo o trabajo doméstico), estudios y ocio. Tanto el tiempo de trabajo remunerado como el dedicado al trabajo doméstico están muy determinados por la edad y el sexo. En el conjunto de la población, en 2010, las mujeres trabajan o estudian durante una media de 7h28 y disponen de 5h13 para ocio, los hombres dedican 6h16 al trabajo o los estudios y gozan de 6h12 de tiempo libre. Las mujeres compensan la hora larga que trabajan de más que los hombres con una disminución equivalente de su tiempo libre. En el gráfico 1 se puede observar cómo varía con la edad el número de horas dedicado a cada actividad, según el sexo. Nuestro esquema vital, común a mujeres y hombres, es que disfrutamos de mayor tiempo de ocio en los dos extremos de la vida: cuando se es joven y cuando se llega a mayor. Pero, a lo largo de toda la vida, los hombres disfrutan de más tiempo libre que las mujeres, variando la diferencia de casi una hora en las edades de mayor actividad (25-64 años) hasta 1h40 a favor de los hombres en el grupo de 65 años o más.

Las mayores diferencias en el uso del tiempo por hombres y mujeres se encuentran en el trabajo doméstico y el empleo (o los estudios). En las edades más jóvenes dominan los estudios, a los que las mujeres dedican más horas que los hombres. También dedican algo más de tiempo al trabajo doméstico, pero, en ese grupo de edad, ninguno de los dos sexos dedica mucho tiempo a esa actividad. Dentro de la familia, las tareas del hogar y de cuidado recaen sobre la madre y, en menor medida, sobre el padre, liberando a los jóvenes para un mayor tiempo de ocio. Al salir de esa primera etapa de formación, se acusa la distancia entre las trayectorias de mujeres y hombres. El tiempo dedicado por las mujeres al empleo, siempre inferior al que le consagran los hombres, decae con la edad hasta que se anula cuando llega la jubilación. Por el contrario, el trabajo doméstico exige prácticamente el mismo tiempo a lo largo de toda la vida y se establece una brecha de trabajo casi constante entre los dos sexos. Cuando se jubilan, los hombres aumentan muy ligeramente el tiempo

que dedican al hogar y las mujeres lo reducen, también muy ligeramente. El resultado es que, a partir de 65 años, se abre un período de fuerte desigualdad, en el que las mujeres siguen dedicadas a las tareas domésticas con la misma intensidad que antes, dos horas largas más que los hombres, a pesar de que estos ya no ejercen ningún trabajo remunerado. El resultado, como ya hemos señalado, es que en esas edades se agranda la brecha de ocio entre hombres y mujeres que alcanzaba, en 2010, 1h40 diaria y las mujeres restan además casi media hora a las actividades básicas de dormir y cuidados personales para dedicarla al trabajo doméstico.

GRÁFICO 1

Promedio de horas dedicadas a cada tipo de actividad, por sexo y edad – España 2010



Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta de uso del tiempo de EUROSTAT

Las franjas de edad con mayores cargas de familia, 25-44 años y 45-64 años, dedican aproximadamente el mismo tiempo al trabajo doméstico (3h52 en el de 25-44 y 4h01 en el de 45-64 años en 2010 para ambos sexos reunidos[5]), diferencia que se explica por el menor tiempo dedicado al empleo en el grupo más mayor, porque una parte está ya jubilada y porque las mujeres más mayores tienen una menor tasa de ocupación. Pero la diferencia más llamativa es la que se da entre hombres y mujeres. Las mujeres del grupo 25-44 dedican al trabajo exactamente una hora más que los hombres: 8h53 ellas frente a 7h53 ellos. También difiere llamativamente la distribución del tiempo entre empleo y trabajo doméstico: los hombres de estas edades dedican en promedio 5h10 al empleo, una hora y media más que las mujeres que solo le dedican 3h38. Por el contrario, los hombres dedican 2h28 menos que las mujeres al trabajo doméstico (2h36 y 5h07, respectivamente).

Este esquema se repite en el grupo de edad siguiente: las mujeres trabajan algo más de una hora más que los hombres y existe también un fuerte desequilibrio en la dedicación a las tareas domésticas. Como las mujeres y los hombres dedican prácticamente el mismo tiempo a las actividades básicas de sueño y cuidados personales, el mayor número de horas de trabajo de las mujeres se traduce por una diferencia simétrica en el tiempo libre del que disponen. En el grupo 25-44, las mujeres tienen 4h08 de tiempo de ocio, mientras los hombres disfrutan de 5h06, casi una hora de diferencia. Ocurre exactamente igual en el grupo 45-64: aunque disponen de más tiempo propio que el grupo anterior (por la jubilación), el tiempo libre de las mujeres es inferior en una hora al de los hombres (5h00 y 5h59, respectivamente).

Entre 2000 y 2010, los hombres del grupo 25-44 años han aumentado su aportación al trabajo doméstico, pasando de 1h48 a 2h36, mientras que las mujeres dedican, en 2010, solo 8 minutos menos que diez años antes. La brecha ha disminuido, pero sigue siendo importante. Como los hombres han reducido el tiempo dedicado al empleo en casi una hora y las mujeres han aumentado el suyo en 11 minutos, la diferencia entre ellos en el tiempo total dedicado al trabajo[6] se ha agrandado entre 2000 y 2010, pasando de 47 minutos a una hora. En el grupo algo más mayor, la evolución ha seguido la misma pauta: en él las mujeres siguen dedicando por encima de una hora más que los hombres al trabajo, remunerado o no remunerado.

[5] El dato para el conjunto de los dos sexos no figura en el cuadro 1, por falta de espacio.
[6] Incluyendo los estudios, al que este grupo dedica un promedio de menos de 8 minutos.

El examen del cuadro 1 y del gráfico 1 muestra que, aunque ya no se puede hablar de especialización de género –las mujeres en la casa, los hombres en la fábrica– sigue existiendo un notable desequilibrio. Las mujeres han accedido al mercado laboral pero su dedicación media al trabajo remunerado es todavía netamente inferior a la de los hombres (casi un 30% menos de horas) debido sobre todo a su menor tasa de ocupación. En el caso del empleo, lo esencial es la proporción que tiene trabajo, puesto que el promedio de horas realizadas por los ocupados es bastante rígido, dependiendo de hecho solo de la extensión del trabajo a tiempo parcial. Ciertas actividades son practicadas por todos, por ejemplo, el sueño y los cuidados personales (que incluyen las comidas) pero en otras, el promedio de horas realizadas por el conjunto resulta de la proporción de personas que dedican algún tiempo a esa actividad (una medida de la participación) y del número de horas que le consagran (la intensidad con la que la practican). Los ejemplos más notables, y que más nos interesan, son el empleo y el trabajo doméstico, en los que estos dos parámetros varían considerablemente según la edad y el sexo. La lógica subyacente se aprecia en la comparación entre algunos países de la Unión Europea que presentamos a continuación (ver cuadro 2).

Según la encuesta de 2010, en España, los hombres con empleo en este grupo de edad representaban el 58,2% del total y, por término medio, los ocupados dedicaron 7h57 al trabajo remunerado. En el mismo grupo, las mujeres representaban un porcentaje algo menor (48,3%) y dedicaban, en promedio 6h38. La participación de las mujeres en el empleo es inferior a la de los hombres y, a la vez, trabajan menos horas, una característica que se repite en el grupo de edad siguiente (45-64 años): 48,6% de los hombres han dedicado 8h02 al empleo frente a 31,4% de mujeres, que pasan 6h53 en su trabajo. En el trabajo doméstico ocurre justo lo contrario: las mujeres participan en un mayor porcentaje que los hombres y también le dedican más tiempo. Un 94,7% de las de 25-44 años dedicaron un promedio de 4h33 al trabajo doméstico, mientras que solo el 79,2% de hombres participó en este tipo de tareas, dedicándole, en promedio, 2h47 diarias. Como se ve, las diferencias entre hombres y mujeres son mucho más acusadas en el caso del trabajo doméstico que en el del empleo. Prácticamente todas las mujeres se dedican al trabajo doméstico, mientras un hombre de cada cinco se libra de él. Para las mujeres, el empleo, cuando lo tienen, se superpone al trabajo doméstico, que siguen practicando en mayor medida y con más intensidad que los hombres. Esta situación es una constante que se da también en los países de la Unión Europea que nos sirven aquí de ejemplo[7].

[7] Se trata de los países para los que existen datos de la Encuesta de Uso del Tiempo de 2010.

CUADRO 2

Promedio de horas dedicadas al Empleo o Estudios y al Trabajo doméstico, por sexo en el grupo de edad 25-44 años, en algunos países de la Unión Europea, en 2010

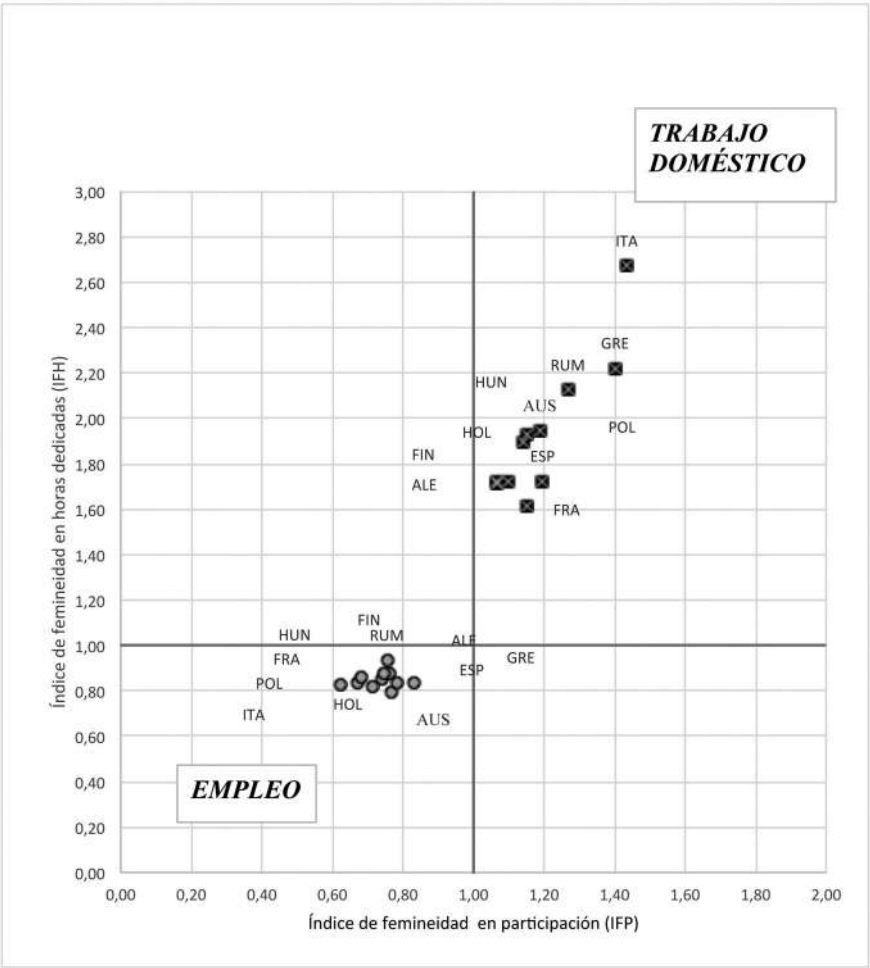
PAÍSES	PROMEDIO DE HORAS DEDICADAS						DIFERENCIA MUJERES-HOMBRES		
	Empleo o Estudios		Trabajo doméstico		Total Trabajo		Diferencia	Diferencia	Diferencia
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Empleo/Estud	Trab. domést.	Total
Alemania	3:31	5:16	4:25	2:23	7:56	7:39	-1:45	2:02	0:17
Austria	4:19	6:48	5:09	2:17	9:28	9:05	-2:29	2:52	0:23
Bélgica	3:44	5:14	4:11	2:32	7:55	7:46	-1:30	1:39	0:09
España	3:46	5:17	5:07	2:36	8:53	7:53	-1:31	2:31	1:00
Finlandia	3:27	5:00	4:44	2:47	8:11	7:47	-1:33	1:57	0:24
Francia	3:29	5:24	4:28	2:26	7:57	7:50	-1:55	2:02	0:07
Grecia	3:10	5:04	4:30	1:33	7:40	6:37	-1:54	2:57	1:03
Holanda	3:10	5:43	4:10	2:18	7:20	8:01	-2:33	1:52	*-0:41*
Hungría	3:36	5:16	5:38	2:42	9:14	7:58	-1:40	2:56	1:16
Italia	3:38	6:41	5:25	1:30	9:03	8:11	-3:03	3:55	0:52
Luxemburgo	4:13	6:14	4:21	1:55	8:34	8:09	-2:01	2:26	0:25
Polonia	3:39	6:06	5:37	2:42	9:16	8:48	-2:27	2:55	0:28
Rumanía	4:10	5:55	5:06	2:02	9:16	7:57	-1:45	3:04	1:19

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta de Uso del Tiempo de EUROSTAT para 2010.

Hemos calculado un "índice de femineidad" para la participación (IFP) dividiendo el porcentaje de participación de las mujeres por el de los hombres, en cada grupo, y lo mismo con las horas dedicadas, obteniendo un índice de femineidad de tiempo (IFT) (ver gráfico 2).

GRÁFICO 2

Índices de femineidad sobre participación y horas dedicadas al empleo y al trabajo doméstico en el grupo de edad 25-44 años Algunos países de la UE, 2010



Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta de uso del tiempo de EUROSTAT

En el gráfico 2, cada país está representado por dos puntos, uno para el empleo y otro para el trabajo doméstico, cuyas coordenadas son los índices de femineidad del porcentaje de participación y del número de horas dedicadas. Cuando no hay diferencias entre mujeres y hombres, el índice es igual a 1 y cuanto mayor es la diferencia más se aleja de 1 el índice: si es superior a 1 indica una mayor proporción o un mayor número de horas entre las mujeres, y lo contrario si es inferior a 1.

En España, en 2010, la participación de las mujeres de 25-44 años en las actividades remuneradas (48,3%) representaba el 0,83 de la de los hombres (58,2%), una proporción mayor que la de Alemania, Finlandia y Francia y lejos de la de Italia (0,62), lo que muestra hasta qué punto está generalizado en nuestro país el empleo femenino (al menos en las edades de mayor actividad, que son también en las que más se exige de las mujeres en el hogar). En cuanto a la jornada laboral de las que tienen empleo, las diferencias entre los países considerados no son muy elevadas, en promedio todos están entre 6h30 y 7h, con un índice de femineidad del 0,83 de Italia y España al 0,88 de Finlandia y el 0,94 de Rumanía.

En el gráfico 2 se aprecia cómo las diferencias de género son menores en el caso del empleo que en el del trabajo doméstico y muy parecidas en todos los países (los puntos que los representan están muy juntos). Al contrario de lo que ocurre con el empleo, las mujeres dedican más horas que los hombres a lo doméstico y al cuidado en todos los países examinados. Este tipo de trabajo se caracteriza por una mayor dispersión de los países, sobre todo en el número de horas que le dedican los que participan en él. Italia se distingue por una enorme diferencia (las mujeres dedican 2,7 veces más horas que los hombres al trabajo doméstico) mientras que España se encuentra próxima al grupo de países con menores diferencias.

El producto de la participación por el número de horas trabajadas por los participantes da el promedio de horas para el conjunto del grupo de edad considerado. En la columna correspondiente del cuadro 2, para 2010, observamos una constante en todos los países analizados aquí: los hombres dedican más horas al empleo que al trabajo doméstico y a las mujeres les ocurre lo contrario. Sin embargo, la suma de las horas trabajadas por las mujeres es siempre mayor que las trabajadas por los hombres, salvo en Holanda[8]. La menor diferencia entre hombres y mujeres se da en Francia (el tiempo de trabajo de las mujeres supera en un 2% al de los hombres) y la mayor en Italia (11%) y en España (13%).

[8] Las holandesas son las mujeres que menos horas dedican al trabajo doméstico entre los países del cuadro 2.

En la encuesta anterior (realizada en 2000), la situación relativa de hombres y mujeres era la misma: las mujeres contribuían al mercado de trabajo algo menos que los hombres, con una menor participación y también una menor dedicación en horas de trabajo, y los hombres contribuían menos que las mujeres al trabajo doméstico, con el resultado de que las mujeres de 25-44 años dedicaban en total más horas al trabajo. En los diez años que separan las dos encuestas, la brecha entre los sexos, medida por el índice de femineidad para el total de horas trabajadas, se ha atenuado, excepto en España, donde la diferencia en 2010 era algo mayor que en 2000. Sin embargo, debido a la influencia de la coyuntura sobre el mercado de trabajo, la tendencia solo podrá ser determinada cuando se disponga de la encuesta de 2020.

3. ¿DOS GÉNEROS, UN SOLO MUNDO?

Las reivindicaciones que dieron paso a la jornada de ocho horas se apoyaban, de forma implícita, en un modelo de rígida separación de los sexos, en el que se equiparaban las ocho horas de trabajo remunerado de los hombres con las ocho horas que las mujeres dedicarían en casa a las tareas domésticas y al cuidado. Como acabamos de ver, este modelo no rige en la actualidad, si es que alguna vez sirvió para todos. La nueva normalidad, en todos los países desarrollados, es la presencia de las mujeres en el mercado de trabajo y el trabajo fuera de casa, el trabajo remunerado o simplemente, como todavía es frecuentemente llamado, “el trabajo” es ya una actividad mixta, como lo es, aunque en bastante menor medida, el trabajo doméstico. Pero es necesario resaltar que el modelo de los tres ochos, aparentemente igualitario, conduce necesariamente a cargar más horas de trabajo sobre los hombros de las mujeres. El motivo es que, como también ha quedado explícito en el análisis anterior y resumido en el gráfico 1, el trabajo doméstico y el empleo no son equiparables. Las tareas del hogar y el cuidado representan una actividad que no se puede interrumpir, que no conoce fiestas o vacaciones y de la que uno no se jubila.

Mientras que la lucha de los trabajadores por la reducción de la jornada laboral se ha podido traducir tanto en menos horas al día como en menos días al año y ha permitido generalizar la jubilación con derecho a pensión a partir de cierta edad, en el trabajo adscrito a las mujeres, que sin duda se ha beneficiado de los aumentos de productividad en el sistema demográfico y en la economía doméstica, no se han liberado días en la semana ni años al final. Existe pues una desigualdad, en detrimento de las mujeres, que es consustancial al modelo de especialización de sexos y que solo puede perdurar mientras los hombres sean capaces de imponerlo.

En la fase de expansión inicial del capitalismo, las mujeres fueron apartadas del trabajo remunerado y dedicadas a reproducir y domesticar la fuerza de trabajo (Donzelot, 2005). Su vuelta ahora al mercado de trabajo, en condiciones que aspiran a la igualdad de género, un objetivo que todavía se ve lejano, obliga a un replanteamiento de la distribución de los tiempos, que debe necesariamente acompañar a cualquier propuesta de reducción de la jornada de trabajo. Tomemos la ya citada que emana del partido político Más País. La disminución de 40 a 32 horas semanales, con un día menos de trabajo, solo afecta, naturalmente, al empleo, la carga de trabajo doméstico seguiría al menos igual. Teniendo en cuenta el muy desigual reparto del empleo y del trabajo doméstico entre mujeres y hombres, el resultado inmediato y mecánico de la implantación de esta medida sería un incremento de la desigualdad de género, puesto que la carga total de trabajo disminuiría relativamente menos para las mujeres. En este ejemplo, una medida deseable y que merece ser apoyada por múltiples razones, incide, sin embargo, de forma negativa en el también deseable objetivo de igualdad de género. La existencia de un efecto perverso muestra claramente cómo la temática de la reducción del tiempo de trabajo no puede seguir planteándose en los términos clásicos, como parece que lo hace esta última propuesta de la que venimos hablando.

El final de la especialización de género en materia de trabajo y con ella el exceso de carga de trabajo que han sufrido y siguen sufriendo las mujeres, no parece ser un proceso automático. En España, este cambio se inició hacia la mitad de los años ochenta, más tarde que en muchos otros países hoy comparables al nuestro. Por esa razón, la plenitud del fenómeno se aprecia en las generaciones más jóvenes y su extensión al conjunto no se ha completado todavía. Esta circunstancia ha motivado que nos centremos en este artículo en los grupos de edad 25-44 años y 45-64 años, y sobre todo en el primero que, a nuestro juicio, refleja comportamientos estables. Los resultados muestran que el proceso de acceso de las mujeres al trabajo remunerado no se ha acompañado de una dedicación equivalente de los hombres a las tareas domésticas y de cuidado que liberará a las mujeres. Es innegable que los hombres están involucrándose progresivamente más en el mundo del cuidado, pero ni el aumento de la proporción de los que participan, ni las horas que le consagran, han bastado, entre 2000 y 2010, para compensar la mayor dedicación de las mujeres al trabajo remunerado.

En algunos países, como Grecia, España, Italia o Rumanía, por ejemplo, el cambio parece ser muy lento y en promedio las mujeres trabajan en torno a una hora más que los hombres, que sacan de su tiempo de ocio. Además, sobre todo en Italia, la participación de los hombres en el trabajo del hogar sigue siendo muy baja. En el estado actual de un proceso de cambio que acusa renuencia y lentitud, es imperativo

que se tenga explícitamente en cuenta la carga total de trabajo cuando se plantea alguna modificación de la jornada laboral. Yendo más allá, es también necesario que se formule e implemente una verdadera política de tiempos cuyo objetivo debe ser un reparto equitativo de los tiempos de trabajo en uno y otro ámbito.

Una de las razones que justifican los planteamientos de reducción de la jornada laboral es el enorme incremento de productividad que los países ricos han experimentado en las últimas décadas y la perspectiva de que la automatización y la revolución digital permitirán en el futuro producir cada vez más con menos trabajo. Como ha ocurrido en el pasado, una demanda de trabajo menguante debe ser repartida entre un mayor número de trabajadores con jornadas inferiores a las actuales. Es altamente probable que una parte del trabajo no remunerado también se beneficie del aumento de la productividad: las tareas domésticas clásicas exigirán menos tiempo en el futuro. Sin embargo, el cuidado, una parte creciente de la carga que actualmente recae sobre todo en las mujeres, es menos sensible al aumento de la productividad y se enfrenta además con un incremento de la dependencia debido a la mayor longevidad de la población. Así, la tendencia es que disminuya el tiempo dedicado al empleo y aumente el tiempo que será necesario dedicar a tareas que, hasta ahora, se han realizado casi totalmente en el ámbito privado, esencialmente por las mujeres.

¿Qué futuro es deseable? Distribuir nuestro día en tres bloques de ocho horas, algo ilusorio o engañoso cuando fue propuesto asociado a la especialización de género que dejaba a las mujeres dentro de la casa, podría ser posible a partir de ahora. Sería para ello necesario admitir que existen dos tipos de trabajo, cada uno con derecho al mismo reconocimiento social, que pueden desarrollar indistinta e igualitariamente los hombres y las mujeres. Pasaríamos de un engañoso **“3 x 8”** a un posible y equitativo **“2 x 8 + 2 x 4”**, que distribuiría nuestro tiempo entre el sueño, el cuidado personal y el ocio, el empleo y las tareas de cuidado:

Ocho horas para dormir
Y ocho para sí misma.
Cuatro horas para el dinero
Y cuatro para los demás.

Se esperan cambios para el futuro que obligaran sin duda a alterar esta composición ideal. Sería deseable que entonces se apliquen algunos de los principios que se deducen de ella: preservar la igualdad de género e instituir la equivalencia entre el empleo y el cuidado de los demás.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALBO, L. (1978): "La doppia presenza", *Inchiesta,* 32, VIII, 3-6.

CHODOROW, N. (1978): *The reproduction of mothering. Psychoanalysis and the sociology of gender.* Berkeley, University of California Press.

DELPHY, C. (2013): *L'ennemi principal. Économie politique du patriarcat.* París, Éditions Syllepse.

DONZELOT, J. (2005 [1997]): *La police des familles.* Lonrai (Francia), Les Éditions de Minuit.

DURÁN, M.A. (2012): *El trabajo no remunerado en la economía global.* Bilbao, Fundación BBVA.

FRASER, N. (1994): "After the Family Wage: Gender Equity and the Welfare State". *Political Theory,* 22, 4, 591-618.

GILLIGAN, C. (1985): *La moral y la teoría. Psicología del desarrollo femenino.* México, FCE.

HOCHSCHILD, A.R. y MACHUNG, A. (2021 [2012]): *La doble jornada.* Madrid, Capitán Swing.

INE (2008): *Cuenta satélite de los hogares en España.* Madrid, INE.

LEWIS, J. (1992): "Gender and the Development of Welfare Regimes", *Journal of European Social Policy*, 2,3, 159-173.

PARSONS, T. (1974 [1949]): "La estructura social de la familia" en Erich Fromm, Max Horkheimar, Talcott Parsons *et al. La familia.* Barcelona, Península, 31-66.

PRIETO, C.; RAMOS, R. y CALLEJO, J. (eds.) (2008): *Nuevos tiempos del trabajo. Entre la flexibilidad competitiva de las empresas y las relaciones de género.* Madrid, CIS.

RAMOS TORRE, R. (1996): "Los saberes del patriarca: Émile Durkheim y el suicidio de las mujeres" en María Ángeles Durán (coord.) *Mujeres y hombres en la formación de la teoría sociológica.* Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.

VEN, P. *et al.* (2018): "Including unpaid household activities", *OECD Statistics Working Papers,* 2018/4.

APÉNDICE

ENCUESTA DE USO DEL TIEMPO
EUROSTAT
Agrupamiento de las actividades usado en este artículo

G1 Dormir
- CP dormir

G2 Cuidados personales
- CP comer
- CP otros

G3 Trabajo doméstico
- TD Animales cuidados
- TD Bricolaje
- TD Casa Limpiar
- TD Casa otros
- TD Cocinar
- TD Colada
- TD Compras
- TD Costura
- TD Gestión del hogar
- TD Jardín cuidados
- TD Lavar platos
- TD Mascotas cuidados
- TD Mascotas pasear perro
- TD Niños cuidados
- TD Niños educación y atención
- TD Plancha
- TL ayuda informal a otros hogares
- VIAJ ligados a compras
- VIAJ llevar niños
- VIAJ para otros fines ligados al hogar

G4 Tiempo libre
- Actividad no especificada
- EST por libre
- TL Actividades participativas
- TL Cultura y diversión
- TL Deporte y actividades aire libre
- TL Descanso
- TL Juegos ordenador

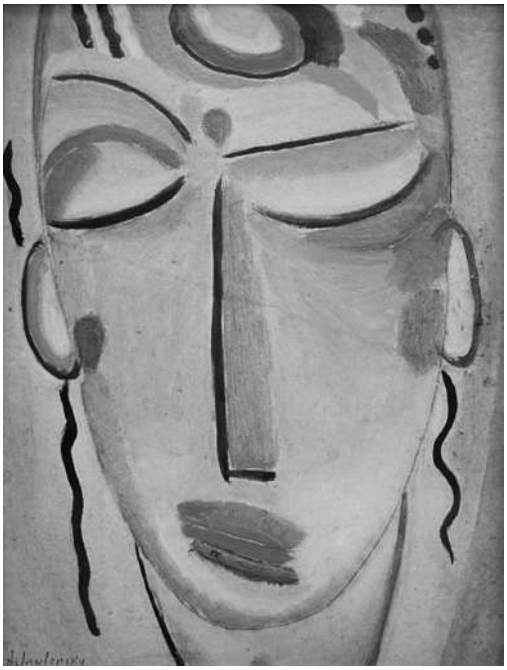
TL Lectura libros
TL Lectura otros
TL marcha y paseos
TL Ordenador
TL Organizar
TL Otros
TL Otros hobbies y juegos
TL Radio y música
TL TV y vídeo
TL Vida social otros
TL Visitas y celebraciones
VIAJ no especificado
VIAJ ocio

G5 Empleo y estudios

EST Colegio y universidad
EST Deberes
TR Actividades ligadas al trabajo
TR Tiempo trabajo
VIAJ de y al trabajo
VIAJ ligados al estudio

Magdalena Díaz Gorfinkiel
Raquel Martínez-Buján

La recurrente marginación del sector del empleo del hogar y los cuidados: una difícil consecución de derechos laborales y sociales



Cabeza mística: meditación, Alekséi von Jawlensky, 1918

Este artículo tiene el objetivo de reflejar la concatenación de situaciones de segregación y discriminación en el ámbito laboral del empleo del hogar. En las siguientes líneas se analiza la evolución de los derechos laborales y sociales en el sector, teniendo en cuenta su histórica discriminación, así como estudiando su situación normativa actual y el desarrollo experimentado durante la pandemia de la COVID-19. El análisis se inserta dentro de la consideración de los derechos laborales como derechos consustanciales de las personas y de las actividades de los cuidados como el eje vertebrador de la vida humana.

Hoy domingo de Resurrección, muy de mañana
una nevasca azotó de repente la isla.
Había nieve entre los setos verdes.
Mi hijo me llevó hasta un albaricoquero
pegado a la tapia de la casa apartándome
de una poesía en la que denunciaba
a quienes preparaban una guerra que
al continente, a la isla, a mi pueblo, a mi familia
y a mí se nos puede tragar.
En silencio, cubrimos con un saco
el árbol a punto de helarse.
Primavera 1938 - Bertolt Brecht

LA relación entre las actividades productivas y reproductivas presentes en la sociedad, así como el equilibrio entre las consideraciones abstractas del funcionamiento social y la aplicación específica del devenir social presenta grandes dificultades en su planteamiento y resolución. El poema de B. Brecht plantea, precisamente, de forma rotunda este dilema entre la atención a los eventos macro y el cuidado de las pequeñas cosas que conforman nuestra vida cotidiana. Las actividades del cuidado, precisamente, esbozan este mismo dilema y el empleo del hogar, como ejemplificación de una forma de proporcionar atención y cuidados, se conforma en un ámbito laboral necesario de analizar para comprender la valoración de los cuidados en la sociedad y su organización social[1].

[1] El empleo del hogar es el sector en que se produce el trabajo doméstico y de cuidados. El trabajo doméstico haría referencia al sostenimiento del espacio en el que se desenvuelve la vida diaria (el hogar) y el cuidado enfatizaría la restitución subjetiva (de las personas) de carácter emocional.

El empleo de hogar y cuidados no constituye el único marco de provisión mercantilizada de asistencia –se puede pensar en residencias de mayores o centros de educación infantil–, pero en este artículo se abordarán únicamente las realidades originadas dentro del ámbito laboral del empleo del hogar. Este sector se encuentra consolidado en España y conjuga de manera inigualable las contradicciones de los sistemas de cuidados, atravesadas por diversas variables como el género, la nacionalidad o la clase social, con las deficiencias en el aseguramiento de derechos laborales para determinados sectores de trabajadores. El sector del empleo del hogar en su propia definición normativa engloba actividades que sobrepasan los cuidados estrictamente establecidos, así que es desde esta visión amplia desde la que se analizará la situación de los derechos en el sector.

El artículo se organizará en tres secciones que abordan de manera longitudinal las características de los derechos laborales y sociales en el ámbito del empleo del hogar. La primera sección alude a la construcción histórica del sector para, en segundo lugar, poder reflexionar sobre los logros y deficiencias de la normativa que rige en la actualidad. Por último, se tiene en cuenta el impacto de la crisis socio-sanitaria de la COVID-19 y los interrogantes generados durante el desarrollo de este fenómeno social.

1. LA CONSTRUCCIÓN HISTÓRICA DEL SECTOR DEL EMPLEO DEL HOGAR: INVISIBILIDAD, MARGINACIÓN Y DESVALORIZACIÓN[2]

La regulación de las condiciones de trabajo y la definición de las actividades como profesionales se conforman como hechos culturales complejos que representan consideraciones histórico-sociales determinadas (Digital Future Society, 2021; Monereo y Triguero, 2011). Las relaciones laborales se estructuran, entonces, como resultado de la filosofía social dominante y de las negociaciones colectivas, las cuales plasman las concepciones simbólicas de las partes que participan en la relación laboral. Las normativas, por tanto, se conforman en mecanismos de regulación social que son a la vez causa y germen de un determinado modelo, de las condiciones de trabajo y de la interacción que se establece entre los actores de la relación. De esta manera se consolidan imaginarios colectivos respecto a los distintos ámbitos económicos, a la consideración de sus trabajadoras y trabajadores y, en última instancia, a la conformación de éstos como ciudadanos sujetos de derechos.

[2] Esta sección y la siguiente se basan en los contenidos de: Díaz Gorfinkiel y Martínez-Buján (2018).

La definición de la actividad del empleo del hogar se caracteriza por claras dificultades históricas que han obstaculizado una consideración plenamente laboral de la actividad y el establecimiento de un marco claro de regulación de la misma. Esta situación viene determinada tanto porque el foco de las políticas laborales se ha concentrado en los empleos realizados en el espacio público (Rodríguez Fernández, 2013) como por una histórica relación entre delegación de tareas domésticas y el sistema de esclavitud. La presencia de esclavos en determinadas tareas del hogar fue una característica de las sociedades coloniales hasta principios de siglo XIX (Sarasúa, 1994) y esta idea de dominio y control sobre el total de la persona se reprodujo posteriormente bajo otras formas de relación dentro del ámbito del hogar. Como señala Davidoff (1974) la esencia misma de ser amo consistía en ignorar la vida del subordinado, de modo que no es hasta la consolidación del concepto de ciudadanía que ciertos elementos de esta relación laboral traspasan las fronteras exteriores de la casa.

Por otro lado, se debe tener en cuenta la feminización progresiva de las tareas relacionadas con el hogar, como consecuencia de la ideología de la domesticidad implantada con la industrialización (Carbonell *et al*., 2014), y el impacto en la falta de desarrollo de una normativa laboral. La consolidación de la división sexual del trabajo produjo una explícita marginación de las actividades de la reproducción social favoreciendo una progresiva desvalorización de este tipo de tareas y de su consideración social, al identificarlas como una tendencia innata de las mujeres carentes de cualificaciones específicas o formales necesarias.

En España, siguiendo la lógica general del sector del empleo del hogar, la conquista de los derechos socio-laborales en este ámbito se realiza de forma posterior a la del resto de sectores económicos (los cuales habían realizado sus principales avances en el primer tercio del siglo XX). Ejemplo de esto lo constituye el hecho de que los distintos códigos laborales nacionales, o leyes del trabajo, aprobados durante la primera mitad del siglo XX excluyeron de manera sistemática la relación laboral del trabajo en el ámbito del servicio doméstico (Panizo Robles, 2013) así como la tardía integración de este colectivo, en 1969, en el sistema de seguridad social (Vela, 2012). No es hasta 1985, con el Real Decreto 1424/1985, que comienza la consideración de este tipo de relación como una relación laboral, aunque las condiciones establecidas siguieron separando el sector del resto de ámbitos laborales y colocando a sus trabajadoras en una posición de inferioridad (Díaz Gorfinkiel, 2017). El contexto normativo, y la construcción simbólica que lo acompaña, siguieron construyendo al sector como un ámbito semi-laboral reservado para aquellas personas que no pudiesen insertarse en otros sectores de actividad.

Se debe añadir, además, el reciente aumento en España de la presencia de mujeres de origen extranjero en este sector económico (especialmente procedentes de América Latina), con el consecuente desarrollo de la etnitización del sector y la asociación automática con el desprestigio socio-laboral. Para las empleadas de hogar extranjero recién llegadas el empleo del hogar constituye la vía de entrada al mercado de trabajo, y a la sociedad en su conjunto, por estar posicionado este sector en la base de la jerarquía socio-económica. En el año 2020, según datos de la Encuesta de Población Activa, había algo más de 454 mil personas ocupadas como trabajadoras domésticas y de cuidados en los hogares, siendo que el porcentaje de mujeres se situaba en el 98,3% y el de mujeres migrantes (es decir, que han nacido en un país que no es España) alcanzaba el 62,3%. La regulación específica de este ámbito laboral, por tanto, refleja de manera histórica el posicionamiento marginal de la actividad de los cuidados y del mantenimiento del hogar, así como de sus principales protagonistas.

2. LA CONSECUCIÓN DE LOS DERECHOS LABORALES: UNA LUCHA CON RESULTADOS CONTRADICTORIOS

La incorporación del trabajo reproductivo dentro del ámbito remunerado se realizó, tal como se ha expuesto previamente, de forma devaluada y, en muchas ocasiones, al margen de las normativas laborales (Monteros, 2019). Esta situación generó reivindicaciones continuas, canalizadas a través de distintos actores sociales, que en el caso de España se vieron claramente consolidadas a partir de la transición democrática con un aumento de la simpatía hacia este sector laboral y sus trabajadoras (de Dios, 2016). Tal es así que en 1985 se aprobó el Real Decreto 1424/1985 que por primera vez regula esta relación como un ámbito laboral pero definiéndola como un régimen especial con numerosas excepciones y limitaciones en comparación con otros sectores económicos. Esta normativa constituye, por tanto, el primer 'desencantado avance' en la lucha por la igualdad.

Las acciones en pos de este sector perdieron fuerza durante algunos años, hasta que en el primer lustro del siglo XXI confluyeron numerosos factores que propiciaron un avance en la legislación relativa al empleo del hogar. En primer lugar, la administración del Estado había tomado la decisión de reordenar los diversos regímenes de la Seguridad Social en dos únicos, el régimen general y el régimen de autónomos (Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2012), lo que exigía terminar con el régimen especial de empleados de hogar creado en 1985. En segundo lugar, se produjo una manifiesta presión desde diversos ámbitos sociales para modificar las condiciones de este sector, como consecuencia de la posición que los cuidados, el empleo

del hogar y la población inmigrante habían adquirido en la sociedad española. Desde los movimientos feministas, el feminismo académico y el asociacionismo de las empleadas de hogar se generó un consenso y una acción compartida en torno a la defensa de las actividades de cuidado como una esfera relevante para la igualdad, y al sector del empleo del hogar como un ámbito de la lucha para la justicia social. Por otra parte, la presencia del sector del empleo del hogar se había afianzado, cuantitativa y simbólicamente, haciendo imposible obviar esta realidad y favoreciendo la visibilización de sus limitantes dinámicas sociales. Por último se debe señalar el clima internacional favorable a estas cuestiones con la explícita implicación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el debate relativo a este ámbito laboral y su inclusión dentro de la concepción del trabajo decente, lo cual concluyó con la adopción del "Convenio sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos" (Convenio 189) que establece unos derechos básicos de aplicación en el sector y posiciona su situación dentro de la agenda política internacional.

En el año 2011, como resultado de la interacción de los elementos previamente señalados, se produce un cambio de la normativa del empleo del hogar con la entrada en vigor del Real Decreto 1620/2011 y la Ley 27/2011[3]. La primera de ellas modificó las condiciones laborales del sector establecidas hasta ese momento y la segunda redefinió los elementos relacionados con la protección de la seguridad social, incluyendo a las empleadas de este sector dentro de un sistema especial del régimen general (acabando de esta manera con la existencia de un régimen especial independiente). En términos generales se puede afirmar que desde el punto de vista normativo las condiciones laborales y de protección social se aproximan al resto de sectores económicos, aunque permanecen elementos específicos clave pendientes de ser abordados (algunos señalados por la propia legislación) que, nuevamente, empañan los éxitos de los logros conseguidos.

Haciendo alusión a los elementos pendientes de desarrollar cabe destacar la carencia de un sistema de protección ante situaciones de desempleo, ya que las empleadas de hogar no tienen acceso a la cotización para la prestación por desempleo y, por tanto, no tienen la capacidad de hacer uso de esta medida de protección social. Las últimas modificaciones legislativas no incidieron en esta cuestión históricamente demandada, por lo que se configura una clara situación de inferioridad respecto a los demás ámbitos económicos. Tal es así que una encuesta realizada recientemente

[3] Esta última modificada en algunos elementos puntuales (en los tramos de cotización y en la afiliación de las empleadas por horas) por el Real Decreto Ley 29/2012.

en España (Elizalde-San Miguel *et al.*, 2021) refleja que cuando se pregunta a las empleadas de hogar sobre las condiciones laborales a mejorar el reconocimiento del acceso al desempleo ocupa el primer lugar en las demandas. El 48,5% de las personas encuestadas posiciona esta cuestión como la más urgente a mejorar en el sector, porcentaje que destaca de manera clara frente a la siguiente demanda (un 16,4% para el acceso a formación específica). Además, cuando se pregunta sobre el grado de aceptación respecto a la posibilidad de cotizar para acceder a este derecho, el 64,1% señalan estar de acuerdo o muy de acuerdo.

La posibilidad de acceso a una prestación por desempleo ofrecería la oportunidad, por ejemplo, de realizar actividades de formación con el fin de mejorar la posición laboral o aumentar el umbral de aceptación en relación a las ofertas de trabajo. Una trabajadora en el momento de ser despedida, por ejemplo, e independientemente de los años que haya estado empleada, se ve abocada a aceptar otro empleo sin capacidad de valorar sus características por carecer de ingresos monetarios que le garanticen la supervivencia y le permitan realizar una selección de los puestos existentes. Esta dinámica, además, hace explícita una desigual relación de poder entre las partes que conforman la relación, ya que las empleadas deben esforzarse por conseguir mantener su puesto de trabajo a toda costa y ajenas a las condiciones del mismo. Parecería claro, por tanto, que esta carencia de espacios de desempleo económicamente protegidos repercute de manera explícita en las condiciones de vida de las empleadas del sector, aumentando las posibles situaciones de discriminación laboral y social.

La incertidumbre ante una situación de desempleo desprotegida se ve acrecentada, además, por la existencia de una figura de despido específica del sector denominada desistimiento. Esta figura determina que la parte empleadora puede dar por terminada la relación laboral de manera unilateral si se aduce una pérdida de confianza. A pesar de estar establecidos requisitos legales relativos al preaviso e indemnización esta figura significa, en la práctica, la posibilidad de abaratamiento del despido y de terminación de la relación laboral de manera instantánea (y sin alternativas monetarias disponibles debido a la inexistencia de la prestación de desempleo). De esta manera, los elementos de potencial vulnerabilidad se encadenan para dibujar una compleja red de explotación.

Las situaciones mencionadas de despido y desempleo se enmarcan dentro de las relaciones laborales de la economía formal, pero no se debe olvidar que el sector del empleo del hogar presenta un alto grado de informalidad. Los datos estimativos indican que en torno a un 30% de personas trabajando en el sector carecen de alta en la Seguridad Social (Elizalde-San Miguel *et al*, 2019; Los Molinos, 2017) y la pro-

pia Recomendación 204 de la OIT sobre la transición de la economía informal a la formal indica “la necesidad de prestar especial atención a las personas particularmente vulnerables (…) incluyendo (…) trabajadores domésticos” (art. 8i). Estas cifras resultan positivas si se las compara con las previas al cambio de legislación en 2011, aunque su progreso se ha estancado tras los primeros años de implementación de esta legislación. El hecho de que un importante número de personas realice sus actividades laborales sin el alta en la seguridad social implica que no tendrán acceso a los derechos sociales que se construyen a través de la participación en el mercado laboral, como son las jubilaciones de tipo contributivo o las diversas prestaciones por incapacidad temporal. Los déficits de trabajo decente son más notorios en la economía informal que en la formal, ya que las condiciones laborales se producen fuera de un contexto normativamente establecido y carentes de cualquier tipo de constancia de la existencia de una relación. De esta manera, los eslabones de vulnerabilidad se ven potenciados al apoyarse en vínculos personalistas e individualizados, lo cual incide de manera más notoria en los grupos socialmente más frágiles.

Además de las limitaciones explícitas de la relación laboral del empleo del hogar cabe señalar la dificultad de hacer cumplir la normativa debido a las peculiaridades de la relación laboral y su desarrollo en el espacio privado del hogar. Por ejemplo, en muchos casos es una ocupación que se desempeña “por horas”, situación que dificulta a su vez definir tanto el tipo de contrato (indefinido o temporal) como el tipo de jornada laboral (parcial o completa). Y ambas cuestiones son claves para debatir las condiciones laborales. Según los datos de la Encuesta de Población Activa, el 50,2% de las trabajadoras en este sector tienen un contrato verbal, algo exclusivo prácticamente del régimen del servicio doméstico. El empleo de hogar y cuidados no encaja exactamente con los esquemas generalizados bajo los que se caracteriza el trabajo formal. El propio hecho de realizarse las actividades en un domicilio privado requeriría de la gestión de un sistema de inspección y control sólido y específico para este sector que contribuyese a la detección de situaciones de explotación y/o de incumplimientos legislativos.

Un ejemplo de una medida innovadora a este respecto se puede observar en la iniciativa por parte del gobierno nacional del envío de cartas a personas que cuentan con empleadas de hogar, con el objetivo de que se regularicen sus salarios y cotizaciones. En esta línea se considera que se debería comenzar una acción integral de información y sensibilización, fundamentalmente con las personas empleadoras, tanto a través de un acercamiento meramente informal como del establecimiento de sanciones por el incumplimiento de la normativa (multas) y de beneficios por su cumplimiento (desgravaciones fiscales, por ejemplo). Todas estas iniciativas deberían ir acompañadas de estudios de impacto de la legislación con el fin de conocer la si-

tuación laboral real de las trabajadoras en este sector y de las especificidades de cada colectivo dentro de él. Se han producido diversas aproximaciones (Elizalde-San Miguel *et al.*, 2021; Federación de Mujeres progresistas, 2020; Los Molinos, 2017; Arango *et al.*, 2013) donde se identifica una falta en el cumplimiento de numerosos elementos establecidos en la legislación (como las formas de despido, las horas de descanso o la retribución de los tiempos de presencia) pero sería necesario identificar esas cuestiones de manera sistemática a nivel nacional y regional con el fin de detectar las deficiencias principales e incidir sobre ellas en futuras acciones destinadas a la mejora de las condiciones en el sector.

Todas estas dificultades generales previamente descritas se ven acrecentadas en algunos colectivos específicos de empleadas de hogar en función de su nacionalidad, etnia o modalidad de trabajo. El enfoque interseccional, por tanto, no puede obviarse ya que las vivencias, normativas y simbólica, se presentan muy distintas según los distintos grupos de trabajadoras. Las mujeres con nacionalidad extranjera, por ejemplo, podrían incluirse dentro de los grupos más vulnerables por tener, en términos generales, menor capacidad de negociación, menores redes de apoyo y menores conocimientos específicos del contexto socio-laboral en el que se insertan. Además, la carencia de un contrato podría implicar dificultades en el momento de renovar la documentación exigida para vivir y trabajar en España, por lo que el mantenimiento de la relación laboral, independientemente de sus condiciones, se presenta imprescindible. Además, aquellas mujeres sin nacionalidad española y sin las autorizaciones pertinentes para residir en España añaden a su situación limitaciones jurídico-administrativas, que las llevan a tener que incorporarse al mercado de trabajo de forma irregular. No se debe olvidar que en la actualidad la forma de regularizar la situación de permanencia en España es mediante la figura conocida como arraigo, figura que permite autorizar la residencia de las personas extranjeras que puedan demostrar una conexión estable en el país pero que exige haber permanecido previamente en territorio español entre dos y tres años en función de la tipología concreta demandada (arraigo social o arraigo laboral).

En este sentido, se podría afirmar que se consolida un sub-mercado de trabajo específico para inmigrantes recién llegados (Cachón, 2009) donde este grupo de población queda reducido a un papel suministrador de mano de obra en función de las necesidades del mercado de la sociedad de destino (Actis, 2006) sin atender a sus necesidades o derechos básicos. A esta precaria situación laboral se añade un escenario de vulnerabilidad generalizada con dificultades para defender sus derechos como ciudadanas, demostrándose así que la esfera de la extranjería se encuentra explícitamente ligada a la situación laboral y a la fragilidad de la situación de las personas en la sociedad en su conjunto.

El colectivo de trabajadoras cuidadoras de personas mayores, por otra parte, también se encuentra en una situación de alta vulnerabilidad en cuanto a que el fallecimiento de la persona cuidada implica la inmediata terminación de la relación laboral, salarial (existe el derecho al cobro de un mes de salario según el Estatuto de los Trabajadores) y, en muchos casos, de habitabilidad por realizarse esos cuidados, fundamentalmente, en la modalidad de interna. La inexistencia de la protección social queda aquí reflejada de manera patente, igual que la intersección entre los eslabones de vulnerabilidad, ya que este tipo de empleos suele ser realizado por mujeres de origen extranjero, retroalimentándose así las especificidades de la exclusión.

3 ¿UNA CONSOLIDACIÓN DE LA MARGINACIÓN O UNA CRISIS ESPERANZADORA?[4]

La crisis sanitaria de la COVID-19 ha sacado a la luz dinámicas que reflejan las debilidades estructurales de nuestras sociedades (Fine y Tronto, 2020) y en el caso concreto de los cuidados han quedado claramente expuestas cuestiones relacionadas con las deficiencias del actual modelo de atención residencial, la persistente feminización de los cuidados o las limitaciones de un modelo de cuidados, como el español, basado en redes de apoyo informales que se demostraron inviables durante la etapa de confinamiento (Elizalde-San Miguel y Martínez Virto, 2021).

Para el caso concreto del sector del empleo del hogar, se pueden señalar dos cuestiones fundamentales que vertebran la evolución y consideración del sector durante este último año de crisis socio-sanitaria: el impacto de las deficiencias estructurales en la situación coyuntural de este ámbito laboral y las paradojas ocasionadas por la combinación de consideraciones opuestas respecto a la propia valoración del empleo del hogar (Martínez-Buján, 2020). Estas cuestiones se desarrollan de manera combinada ya que es la propia indefinición hacia el sector la que produce una acumulación de discriminaciones históricas que, pese a los avances, se siguen reproduciendo sin una medida clara que detenga su inercia. Además, la propia indefinición del sector entre sus distintas actividades, cuidados directos, cuidados indirectos (Durán, 2021) y mantenimiento del hogar provoca dificultades a la hora de legislar y aplicar normativas dirigidas al sector.

Durante la pandemia las administraciones públicas, fundamentalmente en la figura del Estado central, fueron conscientes de la necesidad de implementar políticas pú-

[4] Esta sección se basa en los contenidos de: Díaz Gorfinkiel y Elizalde-San Miguel (2021, en prensa).

blicas con el fin de disminuir las negativas consecuencias socio-económicas que se estaban produciendo. La evolución de los hechos, sin embargo, parecería demostrar que no se realizó de la misma manera y con la misma intensidad para todos los sectores económicos, siendo que el empleo del hogar fue objetivo de medidas más tibias e ineficaces. Las ayudas al desempleo, o cese de actividad, como principal herramienta de lucha contra la pobreza, por ejemplo, así lo reflejan. El Decreto-ley 8/2020 que se desarrolla con el fin de hacer frente al impacto económico originado por la pandemia no incluye medidas destinadas al sistema especial del empleo de hogar de la seguridad social, lo cual deja a este colectivo de trabajadoras fuera de los procedimientos de protección social implantados. Como consecuencia de esta situación, el movimiento social de empleadas de hogar se organiza para manifestar sus demandas a través de mecanismos diversos (Parella, 2021; Federación de Mujeres progresistas, 2020), entre los que destaca una carta dirigida al Gobierno de España solicitando medidas de protección frente a la COVID-19 y para las trabajadoras en situación administrativa irregular. Ya sea como consecuencia de las presiones constantes de este colectivo, de una planificación gubernamental previa o a una combinación de ambas cuestiones, el 31 de marzo se aprueba el Real decreto-ley 11/2020 que establece entre sus objetivos dar "respuesta al colectivo de las empleadas de hogar, especialmente vulnerables en las circunstancias actuales dado que no disponen de derecho a la prestación por desempleo. Por ello, se crea un subsidio extraordinario temporal del que se podrán beneficiar ante la falta de actividad, la reducción de las horas trabajadas o la extinción del contrato como consecuencia del COVID-19".

La aprobación de este subsidio extraordinario merece ser analizada desde dos perspectivas que, incluso, pueden demostrarse antagónicas. En primer lugar, esta prestación supone la instauración de un mecanismo de reconocimiento de ayuda al desempleo que jamás se había desarrollado en España y que llevaba décadas bajo demanda. En este sentido implica un enorme avance respecto a los derechos en el sector, ya que significa una equiparación valorativa de la consideración de estas trabajadoras respecto a otros sectores, así como la creación de mecanismos concretos para ponerlo en práctica. Pero, por otra parte, la aprobación de esta prestación se desarrolla con retraso respecto a otros sectores laborales, lo cual en palabras de Otxoa (2020) reproduce de forma sistemática las discriminaciones históricas del sector y se traduce en semanas de angustia para sus trabajadoras. Además, la puesta en práctica de la prestación presenta características difíciles de cumplir por parte de las solicitantes o, incluso, claramente discriminatorias.

En primer lugar, su período de vigencia se estableció entre el 14 de marzo y el 21 de julio del 2020 pero no pudo comenzar a solicitarse hasta el 5 de mayo, es decir más de un mes después de la aprobación del decreto. Esta tardanza fue explicada

por el gobierno en función de las dificultades que implicó la puesta en marcha de un proceso que carecía de antecedentes debido a que jamás había existido una prestación similar para este tipo de trabajadoras (se debe recordar la inexistencia de la prestación por desempleo) y por lo que el organismo encargado, el SEPE, no tenía acceso a los datos necesarios para poder afrontarlo. No solo se retrasó la puesta en marcha de esta ayuda extraordinaria sino que posteriormente la gestión de la prestación se realizó con lentitud e incumplimientos de los plazos previstos (establecidos en tres meses). Son numerosos los testimonios que acreditan que a principios del mes de julio de 2020 un escaso número de solicitantes de la prestación la había recibido (Kohan, 2020; Olías, 2020). Los datos exactos respecto al número de subsidios, ámbitos geográficos preponderantes o los tiempos para su tramitación son prácticamente imposibles de conocer debido a la opacidad en el manejo de la información a este respecto, demostrándose nuevamente el trato diferencial y desfavorable para con el resto de sectores económicos.

Se puede señalar, además, que el propio mecanismo de solicitud del subsidio presenta muchas dificultades en cuanto a que se desarrolla a través de un formulario excesivamente complejo (Olías, 2020), debe ser presentado exclusivamente de manera online (con las limitaciones de acceso tecnológico de muchas empleadas en el sector (Parella, 2021)) y exige la colaboración de la parte empleadora debido a que la acreditación de la modificación de la situación laboral debe realizarse a través de la firma por la persona o personas empleadoras de una declaración responsable o de una carta de despido. También deben mencionarse, nuevamente, los perfiles de cobertura de esta prestación extraordinaria ya que se excluye de manera específica a las trabajadoras sin contrato o en situación irregular (Moré, 2020) dejando a un importante número de mujeres sin protección específica debido a los altos niveles de informalidad en este sector económico. De esta manera los sectores más vulnerables, dentro de un sector que en sí mismo muy precario, se ven expuestos de forma más severa al riesgo de exclusión social.

Independientemente del desarrollo legislativo, la marginación del sector se puede observar también en las características que se desarrollan en su ejercicio. Así, la aparición de nuevas formas de contacto personal durante la pandemia ha implicado la visibilización de la situación de tensión y vulnerabilidad que las trabajadoras del sector experimentan en su relación corporal y emocional con quienes cuidan, siendo una de las cuestiones más notorias la exclusión de esta relación laboral de la ley de prevención de riesgos laborales. En esta situación concreta de pandemia, el miedo al contagio ha jugado un importante papel en la redefinición de la relación, tanto por parte de la parte empleadora como empleada. Para el primer caso, la incertidumbre ante la enfermedad ha transferido gran parte de los miedos de poder contraerla a la

misma presencia de la empleada de hogar, situación ante la cual se ha respondido bien finalizando la contratación o bien limitando la libertad de esta última. Esto se refiere, fundamentalmente, a las situaciones de cuidado de mayores en modalidad de interna, en las que se ha impuesto la permanencia continuada en la casa empleadora ante el miedo a que la empleada tenga contacto más allá del ámbito de la persona cuidada. Para el segundo caso, son las propias trabajadoras las que deciden evitar el constante contacto con personas más allá de su círculo cercano y optan por dejar su empleo habitual, enfrentándose a la imposibilidad de acceder a una prestación por desempleo y/o la imposibilidad de acceder a la prestación extraordinaria de la COVID-19 debido al requisito de obtener una carta de cese de la parte empleadora.

BREVES APUNTES FINALES

El análisis de la construcción histórica y actual del sector del empleo del hogar dibuja de manera clara el nexo sistémico entre el sector, los cuidados, la desigualdad y la precariedad (Pérez Orozco y López Gil, 2011). Esta situación de potencial vulnerabilidad y exclusión social de las trabajadoras del hogar viene producida, fundamentalmente, por la posición misma de los cuidados en la sociedad donde, a pesar de todos los esfuerzos y evidencias, no se ha conseguido reposicionarlos como elementos centrales del funcionamiento social y del sostenimiento de la vida. Esto ha implicado una relegación en la consecución de los derechos laborales y de la aplicación práctica de la noción de trabajo decente a este sector. La crisis del coronavirus no ha hecho más que revelar esta situación con la consecuente transferencia, y concentración, de los problemas sociales en los grupos socialmente más marginalizados y explotados.

En definitiva, a pesar de algunos avances concretos y de las esperanzas que la crisis pandémica supuso para el reposicionamiento social del sector del empleo del hogar, y de los cuidados en su conjunto, la relegación de estas actividades sigue siendo una constante que impide el necesario fortalecimiento de los derechos sociales y laborales de sus trabajadoras. Como señala Tronto (2020) aún sigue estando pendiente el reequilibrio de las formas de pensar y hacer frente a los riesgos de las sociedades actuales o, como señalan los versos de Brecht, se debe ser consciente de la urgencia de cubrir y proteger lo más cercano antes de que se extienda la helada.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACTIS, Walter (2006): “La inserción en un mercado de trabajo fuertemente precarizado. Ecuatorianos en España (IV)”, *La Insignia*: www.lainsignia.org/2006/marzo/ibe_042.htm

CACHÓN RODRÍGUEZ, Lorenzo (2009): “En la ‘España inmigrante’: entre la fragilidad de los inmigrantes y las políticas de integración”. *Papeles del CEIC,* 45: 1-35.

CARBONELL, Montserrat; GÁLVEZ, Lina, y RODRÍGUEZ, Paula (2014): “Género y cuidados: respuestas sociales e institucionales al surgimiento de la sociedad de mercado en el contexto europeo”. *Areas. Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 33:17-32.

DAVIDOFF, Leonore (1974): “Mastered for life: servant and wife in Victorian and Edwardian England”. *Journal of Social History* 7: 4, pp. 406-428.

DE DIOS FERNÁNDEZ, Eider (2016): *Sirvienta, empleada, trabajadora de hogar. Género, clase e identidad en el franquismo y la transición a través del servicio doméstico (1939-1995)*, Tesis doctoral. https://addi.ehu.es/handle/10810/26210.

DÍAZ GORFINKIEL, Magdalena y MARTÍNEZ-BUJÁN, Raquel (2018): “Mujeres migrantes y trabajo de cuidados: transformaciones del sector doméstico en España”. *Panorama Social*, 27: 105-118.

DÍAZ GORFINKIEL, Magdalena (2017): “La organización de los trabajos de cuidados: el empleo del hogar como necesidad social”, en Conferencia Nacional Tripartita, *El futuro del trabajo que queremos*, Ed. Ministerio de Empleo y Seguridad Social: 79-90.

DIGITAL FUTURE SOCIETY (2021): *Los cuidados a domicilio y las plataformas digitales en España*.

DURÁN, María Ángeles (2021): Conferencia *Pandemia y cuidados*. Fundación La Caixa, 21 de enero 2021.

ELIZALDE-SAN MIGUEL, Begoña; LAPUERTA MÉNDEZ, Irene; DÍAZ GORFINKIEL, Magdalena y BOGINO LARRAMBERE, Victoria (2021): *Las empleadas del hogar en Navarra: análisis de sus condiciones laborales y su proceso de regularización*. Pamplona: Instituto Navarro de Igualdad.

ELIZALDE-SAN MIGUEL, Begoña y MARTÍNEZ VIRTO, Lucía (2021): “El cuidado a personas mayores: ¿qué nos ha enseñado la actual crisis del COVID-19?”. *Cuadernos Gerontológicos de la Sociedad Navarra de Geriatría y Gerontología*, 29.

FEDERACIÓN DE MUJERES PROGRESISTAS (2020): Investigación *Mujer inmigrante y empleo de hogar: situación actual, retos y propuestas*. Madrid: Federación de Mujeres Progresistas.

FINE, Michael y TRONTO, Joan (2020): “Care goes viral: care theory and research confront the global COVID-19 pandemic”. *International Journal of Care and Caring*, 4 (3), on-line first. DOI: https://doi.org/10.1332/239788220X15924188322978

KOHAN, Marisa (2020): “Las empleadas del hogar denuncian que siguen sin cobrar el subsidio por la covid-19 aprobado por el Gobierno”, *Público*, https://www.publico.es/economia/derechos-laborales-coronavirus-empleadas-hogar-siguen-cobrar-subsidio-covid-19-cinco-meses-despues-perder-empleos.html, último acceso 11 de marzo 2020.

LOS MOLINOS A. D. (2017): *La mujer inmigrante en el servicio doméstico. Análisis de la situación laboral e impacto de los cambios normativos*, Ed. Asociación Los Molinos.

MARTÍNEZ-BUJÁN, R. (2020): "Los riesgos sociales, la sostenibilidad de la vida y sus contradicciones". En VVAA (coord.), *Distancia social y derecho al cuidado*. Madrid: Fundación Foessa.

MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (2012): *Informe sobre el balance de la integración de los trabajadores del Régimen Especial de Empleados del Hogar en el Sistema Especial para Empleados de Hogar en el Régimen General*, Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

MONEREO, José Luis y TRIGUERO, Luis Ángel (2011): "Modelos jurídico-políticos actuales de regulación de la inmigración y extranjería: revisión e implicaciones en una sociedad globalizada". *Justicia laboral: revista de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 47: 13-56.

MONTEROS OBELAR, Silvina (2019): "El empleo de hogar como campo de batalla: breve historia de los movimientos de las luchas en España", *Afin*, 111.

OLÍAS, Laura (2020): "Las empleadas del hogar siguen sin cobrar su subsidio de paro: 'Ya van cuatro meses, hay gente que lo necesita para comer'", *El diario*, https://www.eldiario.es/economia/empleadas-hogar-siguen-cobrar-subsidio-paro-cuatro-meses-hay-gente-necesita-comer_1_6111774.html, último acceso 10 de marzo 2021.

PANIZO ROBLES, José Antonio (2013): *La cobertura sociolaboral de las personas trabajadoras al servicio del hogar familiar*. Informe sin publicar para el Proyecto Promoting Integration of Migrant Domestic Workers in Europe. Madrid.

PARELLA RUBIO, Sònia (2021): "El sector del trabajo del hogar y de cuidados en España en tiempos de COVID-19". *Anuario CIDOB de la Inmigración 2020*: 102-114. DOI: doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.

PÉREZ-OROZCO, Amaia y LÓPEZ-GIL, Silvia (2011): *Desigualdades a flor de piel. Cadenas globales de cuidados*. República Dominicana: ONU Mujeres.

RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, María Luz (2013): "Las políticas sociales entre crisis y post-crisis". *Actas Oficiales del IV Congreso de la Red Española de Política Social (REPS)*. Universidad de Alcalá de Henares. Disponible en: https://www.dropbox.com/s/hpzto77agdc0cq5/actas.pdf

SARASÚA, Carmen (1994): *Criados, nodrizas y amos*. Ed. Siglo XXI.

TRONTO, Joan (2020): *¿Riesgo o cuidado?* Colección Horizontes del Cuidado. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundacón Medifé Edita.

VELA DÍAZ, Raquel (2012): *El nuevo régimen de las personas empleadas de hogar. Aspectos laborales y de seguridad social*. Madrid: Laborum.

Edurne Terradillos

El debate sobre la reducción de la jornada laboral

Estudio de paisaje – Dorfstrasse, Alekséi von Jawlensky, *circa* 1908

Tanto desde un marco teórico económico o jurídico-laboral como en atención a las experiencias empresariales puestas en práctica, son evidentes los beneficios obtenidos de la reducción de jornada sin merma de salario. Nuestra legislación laboral permite el acuerdo entre las partes que propiciaría una reducción de la jornada sin pérdida de salario pero un acuerdo de esta naturaleza no es fácil de alcanzar. Este trabajo reproduce la literatura económica que visa las dificultades existentes en orden a que el poder económico destine a la participación salarial el beneficio reportado por los avances tecnológicos. Tanto los acuerdos marco interprofesionales como los acuerdos sobre materias concretas podrían fomentar, incluso conseguir, ese objetivo, pero existen otras iniciativas en el ordenamiento jurídico que podrían contribuir a ese propósito final.

1. LA REDUCCION DE JORNADA EN UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA

EL factor tiempo aplicado a la jornada laboral resulta especialmente sensible a los cambios económico-sociales y a sus repercusiones jurídicas[1]. En etapas de expansión económica, por ejemplo, se tiende a recurrir a los contratos de duración indefinida e, incluso, la apropiación del tiempo de trabajo del trabajador se prolonga a través del mecanismo de las horas extraordinarias. Utilizando un símil agrario, esas épocas se han definido como "cultivo extensivo". En periodos de crisis o de recesión económica, la clase empresarial opta por la precarización y los contratos temporales; así como reclaman menos legislación restrictiva de la denominada “flexibilidad externa” (despido). En el ámbito de la conocida como “flexibilidad interna” (modificación sustancial de las condiciones de trabajo, reducción de jornada…) los intereses empresariales reclamarán también la mayor flexibilidad posible para adaptarse a las fluctuaciones del mercado de trabajo. Este periodo ha sido a su vez comparado a un "cultivo intensivo"[2].

Sin que creamos que sea procedente realizar ahora una retrospectiva de los hitos del Derecho obrero, en primer lugar, y del Derecho del Trabajo, después, en ese recorrido de alcanzar la jornada laboral de ocho horas[3] es un lugar común que los abu-

---

[1] Estas reflexiones las realicé en TERRADILLOS ORMAETXEA, E. (2017): “Ley y negociación colectiva en la determinación del tiempo de trabajo del personal que presta servicios de protección civil en la Comunidad Autónoma de Euskadi”, *Revista Vasca de Administraciones Públicas*, n.º 108.
[2] ALARCÓN CARACUEL, Manuel Ramón (1988): *La ordenación del tiempo de trabajo,* Madrid, Tecnos, p. 25.
[3] Para la perspectiva histórica, cfr, ESPUNY I TOMÁS, M.J. (2004): “La Jornada laboral: perspectiva histórica y valoración jurídica”, *Trabajo: Revista andaluza de relaciones laborales*, n.º 13, pp.115 y 22.

sos del Estado liberal provocaron una movilización-concienciación social tal (luddismo, maquinismo…) que el Estado decidió intervenir en la determinación de la duración máxima de la jornada laboral. En España, "la llave maestra" que permitió que podamos empezar a hablar de Derecho obrero fue la conocida como "Ley Benot", de 24 de julio de 1873, sobre "regularización del trabajo en los talleres y la instrucción en las escuelas de los niños obreros de ambos sexos"[4]. Aunque el objeto de la ley se enfocara más a la reducción de la jornada de los niños, en pos de su más prolongada escolarización[5], que a la minoración del tiempo de trabajo por antonomasia, esta ley se enmarca en las primeras medidas de nuestro entorno europeo encauzadas a limitar el trabajo de las mujeres y de los niños, que irían extendiéndose progresivamente al conjunto de todos los obreros y, por ende, a los funcionarios/as.

La limitación de las horas de trabajo fue gradual hasta la aplicación del principio de la jornada de ocho horas o de la semana de cuarenta y ocho horas que, por ejemplo, constituyó el primer orden del día de la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (OIT) celebrada en Washington entre octubre y noviembre de 1919. En su seno se adoptaron seis convenios y seis recomendaciones, incluyendo el Convenio n.º 1 sobre la duración de la jornada de trabajo[6].

La adopción general de la jornada de ocho horas desencadenó en los primeros años del siglo pasado un conjunto de opiniones favorables y desfavorables, a partes iguales, sobre sus consecuencias, en tanto que se trataba de determinar los resultados económicos de las empresas y los efectos personales sobre los obreros.

Entonces el ideal de la jornada de trabajo fijada en ese máximo de las ocho horas se sostenía por varias razones: si las jornadas laborales son excesivamente prolongadas provocan que el trabajo prestado pierda calidad, y por tanto, también la obra producida, creciendo sus taras, mermas y defectos. La reducción de la jornada de trabajo coincide con un aumento de producción por hora y aunque puede verse favorecido por el perfeccionamiento de algunas máquinas, los resultados se obtienen

---

[4] PALOMEQUE LÓPEZ, M.C./ÁLVAREZ DE LA ROSA, M. (2014): *Derecho del Trabajo,* 22.º edición, Ed. Universitaria Ramón Areces, p. 58.

[5] El propio Benot, al presentar su proyecto de ley, resumió estos argumentos con las siguientes palabras: "En la gran sociedad humana todos ganan con la ganancia de cada uno y todos pierden con la deficiencia de una sola clase cualquiera de la sociedad. Cualquier negación de derechos es una especie de suicidio, porque en toda destrucción pierde la sociedad el usufructo de lo que hubieran producido las fuerzas destruidas, y, por el contrario, toda mejora es un aumento de las fuerzas sociales y, por consiguiente, del bienestar común". *Diario de sesiones*, 24 de julio de 1873.

[6] http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---webdev/documents/publication/wcms_082363.pdf

por la mayor agilidad de los agentes que intervienen en la producción: los trabajadores aportan todas las mañanas una mayor carga de energía, exista o no una prima a la producción, y trabajan mejor y de una manera más responsable.

En efecto, tanto estudios de principio del siglo pasado como actuales[7] demuestran que los accidentes de trabajo son más frecuentes y graves cuando las jornadas son alargadas porque la fatiga disminuye la atención y la rapidez de los movimientos, multiplicando las posibilidades de daño. Cuando la jornada diaria supera las 7, 8 o 9 horas, la media de riesgo de accidente aumenta exponencialmente, sin perjuicio de que haya factores añadidos (el tipo de accidente y, quizás, el tipo de trabajo, pero también los tiempos de descanso) que contribuyan a reducir o incrementar esa media. Pero parece claro que el riesgo de accidente puede doblarse si la jornada (de 8 horas) se eleva a las 12 horas. Y lo mismo puede indicarse respecto de las jornadas computadas semanalmente. Y así, mientras que está demostrado que la exposición a jornadas muy extensas tiene un efecto directo –y a corto plazo– sobre los accidentes de trabajo, otros estudios demuestran empíricamente que unas jornadas muy largas repercuten directa y negativamente (relación lineal) sobre la salud, ahora a medio o a largo plazo; sin perjuicio de que factores diversos, como el tipo de trabajo, ejerzan cierta influencia en el resultado final. Parece estar claro, por tanto, que una reducción mayor de la jornada laboral seguiría actuando positivamente sobre los asalariados.

Pero no solo deben computarse esos efectos directos sobre la salud sino que a éstos terminarán por añadirse los efectos indirectos de las jornadas prolongadas, entre los cuales sobresalen la reducción de la calidad de vida o la adopción de comportamientos contraproducentes (consumo de café, alcohol, tabaco, falta de ejercicio).

Sin embargo, a lo largo de la historia fueron otras las razones que se impusieron en el apoyo de la reducción de la jornada. Se “descubrió” entonces la fórmula de distribución del día obrero proclamando la regla de “ocho horas para el trabajo, ocho para el descanso, ocho para la cultura e instrucción”[8]. Efectivamente, empezaron a aparecer estudios que demostraban la necesidad de que el trabajador/a dispusiese

---

[7] DELOITTE CONSULTING CVBA/SCRL EUROPEAN COMMISSION DG FOR EMPLOYMENT, SOCIAL AFFAIRS AND EQUAL OPPORTUNITIES: *Study to support an Impact Assessment on further action at European level regarding Directive 2003/88/EC and the evolution of working time organization.* Final report. 21 December 2010, pp. 33 y ss.

[8] RAE, J., *Latournée de Huit heures.* Théorie et étude comparée de ses applications et de leurs résultats économiques et sociaux, París, V. Giard & E. Brière, 1900, traduit par F. STARK, pp. 42-89, valora las aplicaciones de la jornada de ocho horas en distintas industrias.

de horas libres para el desarrollo de su propia personalidad. Los detractores de las jornadas reducidas ponían de relieve los peligros asociados al ocio del trabajo, peligros que bien se cebaban sobre la propia salud del trabajador, bien sobre la productividad de la empresa al acortarse las horas de trabajo[9]. Actualmente no existen muchos estudios que investiguen esa relación entre "jornadas alargadas y tiempo de ocio reducido o nulo", y, sin duda alguna, es más abundante la bibliografía que concierne a la conciliación de la vida familiar y laboral. La mayor parte de los estudios demuestran que el aumento del número de horas de trabajo por semana, especialmente más allá de las 40 horas, perjudica claramente la vida familiar y/o el equilibrio entre vida y trabajo[10].

No se han encontrado investigaciones que examinen los efectos de la jornada sobre los hijos/as cuyos padres trabajen durante largas jornadas de trabajo, aunque es bien conocido que niños con padres que trabajan a turnos tienen menos probabilidades de alcanzar la educación superior. Tampoco hay evidencias acerca de la relación entre jornadas de trabajo extensas y escasa participación en grupos de interés social como partidos políticos, sindicatos, consejos de comunidad, etc., aunque la posible relación inversa se presenta evidente y lógica (a más horas de trabajo, menor participación social)[11].

Sin embargo, tras haberse alcanzado la jornada laboral de ocho horas, da la sensación de que la lucha sindical y obrera por la reducción progresiva de la jornada se ha frenado, sin perjuicio del decrecimiento paulatino de la jornada ocurrido, por ejemplo, entre 1978 y 2018[12]. Sin embargo, se ha comprobado que en los propios documentos de la Organización Internacional del Trabajo elaborados con motivo del centenario de esta organización, esta histórica reivindicación de los asalariados ha

---

[9] BERNALDO DE QUIRÓS, C. (1932): *Derecho social,* Madrid, Instituto Reus, pp. 85-86, citando *Veinticinco años de legislación social* de Álvaro NÚÑEZ LÓPEZ en el que este autor critica la jornada de ocho horas porque perjudica a la producción y en consecuencia el propio obrero que de ella vive y que también es nociva al obrero, porque "al dejarles libres algunas horas facilita el acceso a la taberna y a otros lugares de vicio que desgraciadamente, le atraen"; GALLART FOLCH, A. (1936): *Derecho español del trabajo,* Barcelona, Labor, pp.240-269.

[10] DELOITTE CONSULTING CVBA/SCRL EUROPEAN COMMISSION DG FOR EMPLOYMENT, SOCIAL AFFAIRS AND EQUAL OPPORTUNITIES, *op. cit.*, pp. 36. VARGAS PRADA, S. (2015): "Resultados de una revisión sistemática sobre la influencia de las largas jornadas de trabajo en la salud de los trabajadores", *Archivos de prevención de riesgos laborales*, vol. 18, n.º 1, pp. 23-24; una recensión del trabajo de Bannai A., Tamakoshi A., (2014): "The association bet ween lon g working hours and health: A systematic review of epidemiological evidence", *Scand J Work Environ*. 40(1): 5-18. doi:10.5271/sjweh.3388.

[11] Página web de la organización sindical Unión General de Trabajadores (UGT): http://www.ugt.es/SitePages/NoticiaDetalle.aspx?idElemento=855.

[12] RUESGA, S. M. (2020): "El futuro del trabajo: la reducción de la jornada", *Congreso Interuniversitario OIT sobre el futuro del Trabajo,* Ed. OIT y Ministerio de Trabajo y Economía Social, p. 154.

ocupado un segundo plano, o, cuando menos, no se ha vinculado al reparto del tiempo de trabajo cuanto a la calidad del trabajo[13]: parece que se acepta que es difícil seguir aminorando la dedicación cotidiana a ganar el "salario", cuando, en realidad, el tiempo que dedicaban nuestros antepasados –anteriores a la revolución industrial, y, menos tiempo aún, antes de la revolución agrícola– era sustancialmente menor. No es momento ahora de entrar a valorar qué Estado del bienestar tenían nuestros antepasados, que ninguno, y cuál tenemos nosotros, pero sí deberíamos sopesar si en la Cuarta Revolución industrial vamos a seguir emulando los esquemas horarios de la Primera Revolución.

2. UNA BREVE APROXIMACIÓN AL TIEMPO DE TRABAJO DESDE LA DISCIPLINA ECONÓMICA

Hay sin duda más estudios sobre la reducción de la jornada laboral acometidos por expertos de la Economía Aplicada que los redactados por la disciplina jurídica.

La razón de esta evidencia puede estribar en que la legislación jurídico-laboral española no presenta notables rigidices respecto de la posible implantación de una semana de 4 días o respecto de otro tipo de reducción de jornada más flexible, con reducción de salario pero, incluso, con igual salario.

El contexto económico derivado tras el efecto de la COVID-19 sobre el empleo requiere de soluciones creativas, pero también de consenso entre todos los agentes implicados o afectados por cualquier propuesta. Todavía no nos habíamos recuperado de la pérdida del empleo originada por la crisis de 2008, que ha traído consigo una precarización de las condiciones de trabajo, cuando la pandemia ha hecho tambalear el empleo existente. Lo menos malo de la situación de alarma en la que nos encontramos es que la revolución tecnológica se ha acelerado varios años[14] pero no hay una evidencia certera entre los avances tecnológicos y la reducción de jornada con el mantenimiento del empleo o la participación del trabajo[15].

---

[13] RUESGA, S. M. (2020): "El futuro del trabajo: la reducción de la jornada", *op. cit.*, p. 151.
[14] Véase, por todos, https://www.consilium.europa.eu/es/policies/a-digital-future-for-europe/
[15] ZUBIRI REY, J. B./ y CASTRILLÓN, V. (2018): "Es posible reducir la jornada laboral", disponible en https://www.elsaltodiario.com/laboral/reducir-jornada-reparto-trabajo-gipuzkoa-banatu-RTT-navarra

A lo largo del tiempo han existido distintas fórmulas de reducción de la jornada de trabajo dado que son varias las razones que justifican la reducción del tiempo de trabajo, como la pérdida salarial respecto de la productividad y una creciente desfiscalización de los beneficios[16]: algunas veces dicha contracción se ha practicado con el objetivo de disminuir los despidos, acuerdo que suele comportar la consiguiente reducción de salarios[17]. Se ha asegurado que reducir la jornada de trabajo en un 10% comportaría una reducción de los despidos. Otras veces un objetivo más elevado que el de la libertad de empresa, que incluye el derecho del empresario a organizar su empresa, se ha impuesto para permitir una reducción o distribución distinta de la jornada en aras de satisfacer intereses de conciliación de la vida laboral con la familiar o personal, con pérdida de salario en el caso de la reducción. Últimamente, y como es sabido, la reducción de jornada se ha experimentado al socaire de las restricciones derivadas de la aplicación del estado de alarma, con un fuerte respaldo financiero institucional.

Las políticas de reparto del empleo (*work sharing o kurzarbeit*[18]) se enfocan a la reducción del tiempo de trabajo como instrumento con una doble finalidad: crear empleo o evitar despidos en un determinado colectivo. La reducción del tiempo de trabajo como instrumento de lucha contra el desempleo estructural se planteó también en la crisis de 2008. Sin embargo, estas propuestas no fueron escuchadas por las autoridades gubernativas con capacidad de adoptar soluciones legislativas.

Conforme a esas fuentes economistas, tampoco hay relación evidente entre los avances tecnológicos y la repercusión en la elevación de las rentas del trabajo, incluso tampoco la hay sobre el nivel de empleo[19]. Un estudio del Fondo Monetario Internacional avala esta conclusión[20], por lo que a pesar de destinar menos tiempo a la producción de bienes o servicios, las empresas no suelen tender a derivar los excedentes a las rentas del trabajo, esto es, las empresas ni reducen la jornada de trabajo de sus empleados ni, menos aún, lo permiten sin pérdida del salario. Aunque se ha citado el aumento de la productividad como uno de los efectos más notables

---

[16] ZUBIRI REY, J. B. y CASTRILLÓN, V. (2018): "Es posible reducir la jornada laboral", *op. cit.*
[17] EKAI CENTER, http://www.ekaijournal.info/2021/02/politicas-de-reparto-del-empleo.html
[18] EKAI CENTER, http://www.ekaijournal.info/2021/02/politicas-de-reparto-del-empleo.html
[19] CÁRDENAS, L. y VILLANUEVA, P. (2020): "Efectos macroeconómicos de la reducción de jornada", en *Congreso Interuniversitario OIT sobre el futuro del trabajo,* OIT/Ministerio de Trabajo y Economía Social, Madrid, p. 452-453.
[20] DAO/DAS/KOCZAN/LIAN with contributions from Jihad Dagher and support from Ben Hilgenstock and Hao Jiang. FMI. 2017, disponible en
https://www.researchgate.net/publication/336530323_Understanding_the_downward_trend_in_labor_income_shares

de la reducción de jornada[21], incluso la retención del talento[22], son contadas las empresas españolas que se han acogido voluntariamente a los incipientes proyectos pilotos puestos en marcha en España[23].

En España, el Gobierno de coalición dio luz verde hace unos días[24] a destinar un fondo de cincuenta millones de euros para el implemento de un proyecto piloto de jornada laboral reducida de 32 horas en varias empresas, por un plazo de tres años[25]. La iniciativa, a cargo del grupo político Más País, se retomó poco después de haber sido descartada durante la negociación de los Presupuestos Generales del Estado de este ejercicio.

Si bien por ahora la reducción del tiempo de trabajo es un planteamiento voluntario, es hora de realizar una aproximación a los instrumentos que plantea nuestro ordenamiento jurídico-laboral a fin de enfrentar esta cuestión.

3. UNA VISIÓN DESDE EL DERECHO DEL TRABAJO

El art. 34 del Estatuto de los Trabajadores expresa que la duración de la jornada será la pactada en los convenios colectivos o en los contratos de trabajo. El límite máximo es de cuarenta horas de trabajo de promedio en cómputo anual. Igualmente el precepto prevé la posibilidad de distribuir irregularmente la jornada a lo largo del año mediante convenio o, en su defecto, a través del acuerdo entre la empresa y los trabajadores. Si no se lograra ese acuerdo, la legislación laboral permite que la empresa pueda distribuir irregularmente el diez por ciento de la jornada a lo largo del año.

Tal y como se aprecia, salvo que concurran causas económicas, técnicas, organizativas o de producción, en cuyo caso se activarían los procedimientos del art. 41 ET (modificación sustancial de las condiciones de trabajo), o, en su caso, del 82.3 ET (inaplicación del convenio colectivo), el acuerdo entre las partes de la relación laboral es indispensable para acometer una reducción de jornada. La solución jurídica pasa, por tanto, por ser tan sencilla como tan complicada.

---

[21] CÁRDENAS, L. y VILLANUEVA, P. (2020): “Efectos macroeconómicos de la reducción de jornada”, *op. cit.*, p. 452.
[22] ZUBIRI REY, J. B. y CASTRILLÓN, V. (2018): “Es posible reducir la jornada laboral”, *op. cit.*
[23] https://www.businessinsider.es/espana-ayudara-empresas-prueben-semana-laboral-4-dias-800251
[24] https://cincodias.elpais.com/cincodias/2020/12/03/economia/1606994403_220547.html
[25] Véase el ejemplo de la primera empresa española en implantar la jornada laboral de 4 días en https://www.businessinsider.es/primera-empresa-espanola-implantar-jornada-laboral-4-dias-560289

Por su parte, en nuestro ordenamiento jurídico, un contrato a jornada completa solo puede transformarse en parcial a través de un acuerdo entre empresa y trabajador (art. 12.4 e) ET) o tras un Expediente de Regulación Temporal de Empleo (ERTE) que produjera ese efecto (art. 47 ET).

Sin perjuicio de la posibilidad legal de reducir la jornada, la cuestión clave reside en responder a la pregunta de si ello supondría una reducción del salario de los trabajadores. De la información publicada hasta el momento en relación con la experiencia piloto auspiciada por Más País no se desprende esta intención. La propuesta implica compensar la parte no trabajada afectada por la reducción con ayudas públicas en régimen de concurrencia no competitiva. Pero lo deseable es que las experiencias piloto permitan confirmar resultados positivos sobre la productividad empresarial, circunstancia que avalaría la autogestión sin injerencias en el futuro.

Es evidente que una jornada reducida que conllevara una rebaja en el sueldo o contraviniera las preferencias de los empleados sería más complicada de aceptar por parte de los trabajadores. Pero también es lógico pensar que el acuerdo entre la empresa y los asalariados en torno a una reducción de la jornada sin la subsiguiente aminoración del salario es asimismo difícil de conseguir.

Para empezar, ha de partirse de que no todas las empresas son iguales ni se encuentran en las mismas condiciones para abordar una política de este calibre. Las pioneras en implantar modelos de reducción de jornada son, mayoritariamente, empresas tecnológicas, con mayores facilidades para adaptarse a nuevas fórmulas de organización.

Por otra parte, el acuerdo entre trabajador (o sus representantes) y empresario puede ser promovido desde la ley pero también desde los acuerdos colectivos alcanzados a través del art. 83. 2 y 3 ET (acuerdos marco interprofesionales o acuerdos marco sobre materias concretas). Sin duda alguna son también importantes las políticas activas de ordenación y regulación del mercado laboral y de concertación entre las fuerzas sindicales y empresariales. Así, una de las herramientas que se ha utilizado para la generación de empleo es la firma de Acuerdos Nacionales de Empleo entre Gobierno, sindicatos y empresarios. En el último Acuerdo por la reactivación económica y el empleo, de 3 de julio de 2020[26], las partes firmantes se comprometieron a trabajar impulsando la reincorporación a las empresas de los tra-

[26] https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/03072020_Reactivacion.pdf

bajadores afectados por los ERTE derivados de la crisis de la COVID-19, “primando los ajustes de capacidad en horas de trabajo y no en empleos”.

El problema que suscitan estos instrumentos jurídicos reside en su eficacia jurídica (limitada en el caso de los acuerdos interprofesionales del art. 83.2 ET), por lo que la actuación de las políticas públicas es indispensable.

Una de las acciones más importantes para la consecución del pleno empleo a lo largo de la historia ha sido el reparto del trabajo. En los años 80 del siglo XX, el Tribunal Constitucional se pronunció en reiteradas ocasiones sobre la utilización legislativa con esa finalidad del instrumento de la jubilación forzosa, que supuso limitar temporalmente el derecho al trabajo de un grupo de trabajadores para garantizar el trabajo a otros (SSTC 58/1985, 98/1985 y 111/1985), mostrándose favorable a ello.

Otras medidas de fomento del empleo son las que inciden en la relación contractual entre trabajadores y empresarios: la contratación temporal (*v.gr.* Real Decreto 2720/1998, de 18 de diciembre, por el que se desarrolla el artículo 15 de Estatuto de los Trabajadores en materia de contratos de duración determinada); las subvenciones para la creación de puestos de trabajo (*v.gr.* Real Decreto 2317/1993, de 29 de diciembre, por el que se desarrollan los contratos en prácticas y de aprendizaje y contratos a tiempo parcial); las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social; o la contratación de minusválidos o mujeres con responsabilidades familiares.

En conclusión, tanto desde un marco teórico como en atención a las experiencias prácticas habilitadas, son evidentes los beneficios obtenidos de la reducción de jornada sin reducción del salario. Nuestra legislación laboral permite el acuerdo, si acaso no lo promueve aunque podría hacerlo. Los acuerdos sobre materias concretas podrían fomentar esa reducción de la jornada en aras de crear más empleo, y si no lo logran los interlocutores sociales, el gobierno podría hacerlo. El problema, el de siempre, reside en los fondos públicos necesarios para ello, ya que la literatura económica demuestra que el capital, por sí mismo, no actúa naturalmente en esas coordenadas. Por eso, otras iniciativas como la herramienta de la responsabilidad social empresarial en el sentido de propulsar un etiquetado a los productos o servicios de dichas empresas; la priorización de las empresas que reducen jornada en la contratación pública[27], criterio social que podría anotarse bajo el amparo del art. 1.3

[27] Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

de dicha norma[28], o, en estos momentos, los fondos Next Generation, podrían contribuir a dicho impulso.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALARCÓN CARACUEL, Manuel Ramón (1988): *La ordenación del tiempo de trabajo,* Madrid, Tecnos.

BERNALDO DE QUIRÓS, C. (1932): *Derecho social,* Madrid, Instituto Reus.

CÁRDENAS, L. y VILLANUEVA, P. (2020): "Efectos macroeconómicos de la reducción de jornada", en *Congreso Interuniversitario OIT sobre el futuro del trabajo,* OIT/Ministerio de Trabajo y Economía Social.

DAO/DAS/KOCZAN/LIAN with contributions from Jihad Dagher and support from Ben Hilgenstock and Hao Jiang. FMI. 2017, disponible en https://www.researchgate.net/publication/336530323_Understanding_the_downward_trend_in_labor_income_shares

DELOITTE CONSULTING CVBA/SCRL EUROPEAN COMMISSION DG FOR EMPLOYMENT (2010): Social Affairs and Equal Opportunities *Study to support an Impact Assessment on further action at European level regarding Directive 2003/88/EC and the evolution of working time organization.* Final report. 21 December 2010.

EKAI CENTER:
http://www.ekaijournal.info/2021/02/politicas-de-reparto-del-empleo.html

ESPUNY I TOMÁS, M. J. (2004): "La Jornada laboral: perspectiva histórica y valoración jurídica", *Trabajo: Revista andaluza de relaciones laborales,* n.º 13.

GALLART FOLCH, A. (1936): *Derecho español del trabajo,* Barcelona, Labor, pp.240-269.

PALOMEQUE LÓPEZ, M. C. y ÁLVAREZ DE LA ROSA, M. (2014): *Derecho del Trabajo,* 22.º edición, Ed. Universitaria Ramón Areces.

---

[28] Véase también la Exposición de Motivos de la Ley citada (apdos. I, y II) y el art. 145.2 de la misma, donde se recoge que, al objeto de establecer los criterios para la adjudicación del contrato, las características sociales del contrato se referirán, entre otras, a las siguientes finalidades: al fomento de la integración social de personas con discapacidad, personas desfavorecidas o miembros de grupos vulnerables entre las personas asignadas a la ejecución del contrato y, en general, la inserción sociolaboral de personas con discapacidad o en situación o riesgo de exclusión social; la subcontratación con Centros Especiales de Empleo o Empresas de Inserción; los planes de igualdad de género que se apliquen en la ejecución del contrato y, en general, la igualdad entre mujeres y hombres; el fomento de la contratación femenina; la conciliación de la vida laboral, personal y familiar; la mejora de las condiciones laborales y salariales; la estabilidad en el empleo; la contratación de un mayor número de personas para la ejecución del contrato; la formación y la protección de la salud y la seguridad en el trabajo; la aplicación de criterios éticos y de responsabilidad social a la prestación contractual; o los criterios referidos al suministro o a la utilización de productos basados en un comercio equitativo durante la ejecución del contrato.

RAE, J. (1900): *Latournée de Huit heures. Théorie et étude comparée de ses applications et de leurs résultats économiques et sociaux,* París, V. Giard & E. Brière, traduit par F. STARK.

RUESGA, S. M. (2020): "El futuro del trabajo: la reducción de la jornada", *Congreso Interuniversitario OIT sobre el futuro del trabajo*, Ed. OIT y Ministerio de Trabajo y Economía Social.

TERRADILLOS ORMAETXEA, E. (2017): "Ley y negociación colectiva en la determinación del tiempo de trabajo del personal que presta servicios de protección civil en la Comunidad Autónoma de Euskadi", *Revista Vasca de Administraciones Públicas,* n.º 108, 2017.

VARGAS PRADA, S. (2015): "Resultados de una revisión sistemática sobre la influencia de las largas jornadas de trabajo en la salud de los trabajadores", *Archivos de prevención de riesgos laborales*, vol. 18, nº 1.

ZUBIRI REY, J. B. y CASTRILLÓN, V. (2018): "Es posible reducir la jornada laboral", disponible en:
https://www.elsaltodiario.com/laboral/reducir-jornada-reparto-trabajo-gipuzkoa-banatu-RTT-navarra

Eva Urbano

Las implicaciones laborales y sociales del teletrabajo

La mantilla azul, Alekséi von Jawlensky. 1913

Al inicio de la pandemia el teletrabajo asalariado se extendió de manera vertiginosa, lo que puso en evidencia la necesidad de revisar una exigua regulación que no daba respuesta a muchos interrogantes que planteaban tanto las personas trabajadoras como las empresas.

El RDL 28/2021 de Trabajo a Distancia, que incorpora al ordenamiento el Acuerdo de Trabajo a Distancia entre CCOO, UGT, CEOE, CEPYME y el Gobierno, da respuesta satisfactoria a los elementos clave de las propuestas sindicales, reconociendo el papel protagonista de la negociación colectiva en el establecimiento, regulación y garantías de las personas en el teletrabajo.

Pero si bien el RDLTD reconoce aspectos como la voluntariedad y reversibilidad del teletrabajo o la protección de los derechos laborales, retributivos y de igualdad de género, aún quedan cuestiones importantes como los riesgos laborales específicos, la deslocalización y sus efectos o el teletrabajo internacional, que deberá abordar la negociación colectiva.

EN marzo del pasado año 2020, las organizaciones sindicales y empresariales CCOO, UGT, CEOE y CEPYME, conscientes del potencial efecto devastador del virus en la salud, el empleo y la economía, acordaron dirigirse al Gobierno para que promoviera, entre otras destacadas medidas laborales y de seguridad social, el uso del trabajo a distancia como medida de contención frente al SARS-CoV-2[1]. La legislación y normativa de urgencia dictadas durante el estado de alarma impusieron la prioridad del teletrabajo frente a las suspensiones de contrato o reducciones de jornada cuando era técnica y razonablemente posible, y el esfuerzo de adaptación necesario resultaba proporcionado[2]. Actualmente, decaído el estado de alarma y mientras no sea declarada oficialmente la finalización de la crisis sanitaria, esta forma de trabajar se sigue incluyendo entre las medidas de prevención laboral[3].

Al inicio de la pandemia, el teletrabajo asalariado se extendió de manera vertiginosa. En el segundo trimestre de 2020 se había cuadriplicado, alcanzando a los 2,63 millones de personas[4]. Los datos de finales del año 2020 indican un cierto descenso;

---

[1] Documento de propuestas conjuntas para abordar, mediante medidas extraordinarias, la problemática laboral generada por la incidencia del nuevo tipo de coronavirus.
[2] Así se estableció inicialmente por el artículo 5 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, prorrogado después por el art. 15 del Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril. Posteriormente, las normas de la "desescalada" que regulan las fases de transición hacia una nueva normalidad, Órdenes SND 399, 414 y 48/2020, siguen considerando los medios de organización del trabajo no presenciales, si resultan posibles, como una medida de protección colectiva e individual que debe potenciarse. En el mismo sentido, el art. 7.1.e) del RD-ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria originada por el COVID-19.
[3] Art. 7.1.e) de la ley 2/2021, de 29 de marzo, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria originada por el COVID-19, proveniente del RD-ley 21/2020, de 9 de junio citado en la nota anterior.
[4] Datos EPA (INE). Desde las 700.000 personas en 2019.

aun así, la prestación de trabajo por cuenta ajena mediante el teletrabajo de manera habitual se ha mantenido en el 12,2% sobre el total[5].

Aún está por ver cómo se consolida en el futuro, cuando ya no se requiera su utilización como medida de protección personal, social y económica. Los pronósticos no lo sitúan en los niveles alcanzados en 2020 pero el indudable atractivo que despierta hace prever una consolidación de su implantación. El teletrabajo puede incidir positivamente en aspectos como el tiempo vital disponible y su organización o en nuevas dinámicas como la repoblación de la denominada España vaciada o la reducción de las emisiones contaminantes. Pero también será para muchas empresas una estrategia para reducir costes[6] y ya conlleva cambios de conductas en los consumidores que afectan a muchos sectores con impactos de distinto signo[7]. A pesar de las incógnitas sobre su evolución y sus efectos, lo cierto es que la extensión del uso del teletrabajo puso en evidencia la necesidad de revisar una exigua regulación que no daba respuesta a muchos de los interrogantes planteados tanto por las personas trabajadoras como por las empresas, y a ello venía a dar respuesta el Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia (RDLTD)[8], que incorpora al ordenamiento el *Acuerdo de Trabajo a Distancia* alcanzado días antes entre CCOO, UGT, CEOE, CEPYME y el Gobierno, tras un prolongado proceso de debate en el marco del Diálogo Social. La pretensión era dotar al teletrabajo de una regulación suficiente y equilibrada que se proyectara más allá de la coyuntura.

La nueva norma cumple con su objetivo: consigue integrar los intereses concurrentes y proporciona una protección eficaz de los derechos de las personas trabajadoras, dando así una respuesta satisfactoria a los elementos clave de las propuestas sindicales como se verá a continuación. En este punto, aunque no sea

---

[5] Informe 01/2021 "La digitalización de la economía. Actualización del informe 3/2017". Consejo Económico y Social. Fuente: INE, Encuesta de Población Activa. Variables de la submuestra. Al cierre del año, el volumen se situaba casi en 2 millones de personas, un 12,2% sobre el total asalariado. Es necesario diferenciar el impacto del teletrabajo en empleo por cuenta propia, en el asalariado y el asalariado vinculado a la pandemia porque muestran un comportamiento diferente. En el empleo por cuenta propia el trabajo, ocasional o habitual, en el domicilio ya suponía antes del COVID-19 una parte considerable del total de los ocupados (30,2% en 2019), con una tendencia creciente en los últimos quince años (desde un 20,3% en 2006), y no se habría dado ningún cambio apreciable en 2020 (29,9% en el segundo trimestre de dicho año).

[6] https://www.europapress.es/portaltic/empresas/noticia-teletrabajo-automatizacion-procesos-ejes-reduccion-costes-empresas-2021-20210329132838.html.

[7] También hay quien advierte de su contribución a nuevas brechas sociales y económicas. "Teletrabajo, género y gentrificación o elitización en los espacios rurales: nuevos usos y nuevos protagonistas. Los casos de Cataluña y Ardeche (Francia)", Cànoves, Gemma; Blanco-Romero, Asunción.

[8] En el ámbito del Empleo Público, el RDley 29/2020, de 29 de septiembre, por el que se modifica el EBEP mediante la incorporación del nuevo artículo 47 bis y que tiene su origen en la Mesa General de Negociación.

el objeto de estas páginas, conviene recordar que el RDLTD regula en su conjunto el trabajo a distancia, del que el teletrabajo es una modalidad; esto es, la nueva norma se aplica también a otras muchas realidades, por lo que protege tanto a quien trabaja desde casa haciendo uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), como a quien lo hace, por ejemplo, con una máquina de coser o de aparar.

CONTRATO DE TRABAJO

El teletrabajo se define como el trabajo realizado en el domicilio de la persona trabajadora o en el lugar elegido por ésta mediante el uso exclusivo o prevalente de medios y sistemas informáticos, telemáticos y de telecomunicación.

El teletrabajo, como el trabajo a distancia, es una forma de organización del trabajo o de realización de la actividad laboral por cuenta ajena[9] a la que se le aplicará, en todo lo no específicamente previsto por el RDLTD, el ordenamiento jurídico laboral. Aunque no resulte novedoso en este punto[10], el texto contribuye a evidenciar que la prestación del trabajo fuera de las instalaciones de las empresas y la capacidad que pueda reconocerse a la persona trabajadora para flexibilizar su horario de trabajo (art. 13 RDLTD) no constituyen por sí mismos elementos que puedan situar la relación al margen del contrato de trabajo y de los derechos anudados al mismo. Entre las previsiones a este respecto, la norma dispone que las personas que teletrabajan no podrán sufrir perjuicio alguno ni modificación de las condiciones pactadas, en particular en materia de tiempo de trabajo o de retribución, por las dificultades técnicas o de otro tipo, no imputables a la persona trabajadora, que eventualmente pudieran producirse. Esto es, recuerda que es la empresa la que asume el riesgo y ventura de la actividad desarrollada.

Llama la atención el alto impacto que tenía el teletrabajo en el empleo por cuenta propia o autónomo ya antes del COVID-19 (30,2%); el cual, por cierto, no se intensificó en 2020 (29,9% en el segundo trimestre del año)[11]. Las notas de dependencia y ajenidad[12] podrían estar presentes en muchas de estas ocupaciones. El RDLTD limitará el recurso a la figura del falso empleo autónomo y propiciará que emerjan si-

[9] Se sigue así la definición recogida en el Acuerdo Marco Europeo sobre teletrabajo (2002).
[10] STS de 11 de mayo de 1979.
[11] *Vid.* nota 5.
[12] En los términos de los arts. 1 y 8 del Estatuto de los Trabajadores (ET).

tuaciones irregulares provocadas por viejas prácticas, extendidas también en estas nuevas, o ya no tan nuevas, formas de prestación de servicios favorecidas por las TIC.

La naturaleza laboral de la relación lleva implícita la obligación de la empresa de proporcionar los medios necesarios para la realización de la actividad y de asumir los gastos asociados a ella, lo que se denomina ajenidad en los medios. La aportación por el trabajador o trabajadora de equipos o medios propios sin contraprestación no impide el reconocimiento de la existencia del contrato de trabajo porque, en numerosas ocasiones, lo único que indica es que no se cumple con la legislación laboral[13].

EL RDLTD ha recogido los derechos relativos a la dotación y mantenimiento de medios, equipos y herramientas, a la atención precisa en caso de dificultades técnicas y al abono o compensación de gastos a cargo de la empresa. Asimismo, recuerda que la negociación colectiva podrá establecer el mecanismo para la determinación y compensación de estos gastos, lo que sin duda es lo más conveniente para garantizar la plena eficacia del derecho y la igualdad en su tratamiento. No obstante, no puede interpretarse, como se defiende por algunos, que la ausencia de acuerdo o convenio colectivo que regule estos extremos impida a las personas trabajadoras exigir de manera efectiva el reintegro de los gastos, dado que, como hemos visto, esta obligación empresarial está ínsita en el contrato de trabajo.

La misma conclusión debe alcanzarse respecto al teletrabajo establecido como medida de contención sanitaria derivada de la COVID-19. El teletrabajo COVID-19 no se concertó entre las partes sino que vino impuesto por la pandemia; lo que justifica que la disposición transitoria tercera del RDLTD lo excluya de su regulación y lo remita a la normativa laboral ordinaria. Pero el contrato de trabajo se mantuvo, no mutó en una relación de naturaleza distinta; y en el ordenamiento laboral ordinario es la empresa la que debe responsabilizarse de estos gastos. Tampoco aquí puede deducirse del texto de la norma que los vacíos en la negociación colectiva hagan decaer el derecho.

[13] SAN 6/2/2019. La doctrina jurisprudencial ha examinado numerosos supuestos en los que la empleadora exigía la aportación por el trabajador o trabajadora de equipos o medios propios sin contraprestación para dar la apariencia de una relación civil o mercantil fraudulenta.

VOLUNTARIEDAD Y REVERSIBILIDAD

Para las organizaciones empresariales, muy reticentes inicialmente a abordar las negociaciones, el teletrabajo no era más que una forma de organización del trabajo y, por tanto, una prerrogativa exclusivamente empresarial incluida en su poder de dirección. Se remitían consecuentemente al mantenimiento del texto del artículo 13 ET surgido de la reforma laboral del 2012, a la negociación colectiva y al Acuerdo Marco Europeo de 2002.[14]

Este Acuerdo Marco, que ha sido un referente constante durante el proceso de diálogo y ha condicionado en gran parte los contenidos del RDLTD, califica el teletrabajo como una forma de organización o de realización de la actividad laboral; pero destaca, a su vez, su carácter voluntario tanto para la persona trabajadora como para la empresa. Por supuesto, el teletrabajo sí puede ser reconocido como derecho subjetivo en las normas o mediante la negociación colectiva, pero no puede ser impuesto en ninguna circunstancia.

La Sala IV del Tribunal Supremo, en su sentencia de 11 de abril de 2005, ya puso de manifiesto que el teletrabajo a domicilio no puede ser impuesto ni por la empresa ni por acuerdo colectivo por exceder del propio poder de disposición de la autonomía colectiva. La Sala vino a considerar que el establecimiento de una cláusula sobre la realización del trabajo en el domicilio particular afecta al derecho a la intimidad personal y familiar del personal (art. 18.1 Constitución Española) porque "cuando se convierte el domicilio en lugar de trabajo se está obligando al trabajador a poner a disposición del empleador algo más que la fuerza del trabajo, pues se convierte en centro de trabajo, en lugar de producción, el propio espacio donde se desarrolla la vida privada del trabajador, y esto no solo supone un coste adicional, que puede quedar sin retribución, como es el caso de que haya que destinar al trabajo lugares que antes se destinaban a otros usos familiares, sino que también puede tener consecuencias de otro orden en la convivencia en el hogar o en la vida personal del trabajador, que deben quedar al margen tanto de las modificaciones unilaterales del artículo 41 del Estatuto de los Trabajadores, como también de las decisiones de la

[14] La regulación legal del trabajo a distancia en septiembre de 2020 se limitaba a lo establecido en los artículos 13 y 34.8 del Estatuto de los Trabajadores. El Convenio 177 OIT sobre trabajo a domicilio aún no ha sido ratificado por España y el Acuerdo Marco Europeo sobre Teletrabajo de 2002, aunque se incorporó al Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva de 2003, no podía invocarse directamente si no había sido recepcionado por la negociación colectiva al nivel adecuado, dado su carácter obligacional; aunque ciertamente favoreció acuerdos puntuales en algunos sectores y empresas.

autonomía colectiva, que han de operar sobre las materias colectivas (sentencias de 11 de abril de 2000, 30 de abril de 2002 y 20 de octubre de 2004) pero no sobre aquellas que pertenecen a la vida privada del trabajador". A esto habría que añadir que el lugar de trabajo es un medio necesario para la actividad laboral, y ésta es una dotación que –en una relación laboral– corresponde aportar a la empresa, salvo pacto o acuerdo de trabajo a distancia.

Dejando a un lado la regulación especial por el COVID-19, la voluntariedad del teletrabajo ha quedado reforzada en el RDLTD. La norma no se limita a afirmarla y a recoger la doctrina del Tribunal Supremo prohibiendo su imposición por la vía del art. 41 ET (art. 5.1 RDLTD), sino que además establece garantías específicas al impedir que puedan ser causas justificativas de la extinción de la relación laboral y de la modificación de las condiciones de trabajo la negativa a trabajar a distancia, el ejercicio de la reversibilidad al trabajo presencial y las dificultades para el desarrollo adecuado del teletrabajo que estén exclusivamente relacionadas con el cambio de una actividad presencial a otra que incluya trabajo a distancia, impidiendo así el despido objetivo por ineptitud o falta de adaptación de la persona trabajadora a los cambios que conlleva el teletrabajo (art. 5.2 RDLTD).

La voluntariedad en el teletrabajo no estaría garantizada sin el derecho a la reversibilidad; es decir, el derecho a volver a fórmulas de trabajo presencial. Durante la pandemia, el teletrabajo ha permitido a muchas personas protegerse y proteger a la sociedad, atender a las necesidades de cuidados de sus más próximos y adaptarse a esta coyuntura excepcional manteniendo el empleo. Es comprensible que se haya extendido entre muchos sectores una visión idealizada del teletrabajo, pero esta forma de trabajar no está exenta de riesgos para las personas trabajadoras. La protección de la seguridad y la salud, la protección de la intimidad, la prolongación de la jornada y del tiempo de trabajo son, entre otros, problemas a los que la nueva ley da respuesta. Aun así, éstas u otras circunstancias pueden motivar que la persona trabajadora quiera revisar el acuerdo de teletrabajo; entre ellas, la falta de adaptación a los sistemas de trabajo[15], el aislamiento laboral o situaciones estrictamente personales o familiares que hagan del domicilio particular un lugar inadecuado para trabajar.

[15] La posible no superación por el trabajador de la prueba de teletrabajo, en ningún caso permite a la empresa la extinción contractual sino simplemente reintegrarlo a la modalidad ordinaria de trabajo presencial.TSJ Madrid, Sala de lo Social, Sec. 5ª, 995/2009, de 24 de noviembre.

El RDLTD reconoce que la decisión de trabajar a distancia desde una modalidad de trabajo presencial será reversible para la persona trabajadora y también para la empresa, en los términos establecidos en la negociación colectiva o en el acuerdo de teletrabajo[16]. El texto elude premeditadamente utilizar el término "derecho" a la reversibilidad. Sin embargo, el conjunto de la norma indica que la reversibilidad debe contemplarse como una posibilidad concreta y efectiva para la persona trabajadora (arts. 5.3; 7, letras g) y l); 8.2; y DA primera); incluso, aun cuando no hayan sido específicamente acordados sus términos si concurren determinadas circunstancias. La empresa, por su parte, podrá ejercer dicha facultad en las condiciones previamente pactadas y siempre sin menoscabo de los derechos que pudieran corresponder a las y los trabajadores[17].

Sin perjuicio de lo que pueda establecerse por negociación colectiva o mediante el acuerdo de trabajo a distancia, la opción de prestación de servicios presenciales para quienes teletrabajan desde el inicio de la relación laboral no está prevista en el RDLTD y no resulta exigible a la empresa la creación de un puesto de trabajo físico en sus dependencias. En estos casos, la voluntariedad, dado el desequilibrio innato en las relaciones laborales, no es una característica reseñable. No obstante, el RDLTD otorga una protección específica al reconocer en estos supuestos un derecho preferente para ocupar las vacantes de carácter presencial que se produzcan.

En su conjunto, el RDLTD ofrece herramientas adecuadas para proteger la voluntariedad de las decisiones adoptadas en materia de teletrabajo. Aun así, habrá que vigilar su cumplimiento. La oportunidad de reducir costes laborales puede sugerir a algunas empresas la toma de iniciativas indebidas[18]. Nuevamente, es la negociación colectiva la que en esta materia está también llamada a ejercer un papel protagonista articulando las reglas que complementen y aseguren los derechos de las personas trabajadoras.

---

[16] El acuerdo de teletrabajo está exhaustivamente regulado en el art. 7 del RDLTD para dotar de seguridad jurídica y protección a las y los teletrabajadores.
[17] STSJ Madrid, de 21 de mayo de 2020.
[18] Aunque no es previsible que prospere, durante la tramitación como Proyecto de Ley del RDLTD se han presentado enmiendas por el grupo parlamentario de extrema derecha que permitirían imponer el teletrabajo por la vía del art. 41 ET.

LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS LABORALES Y LOS RETOS DE LA IGUALDAD EN EL TELETRABAJO

Aunque el teletrabajo asalariado solo se distinga del trabajo presencial por el lugar de prestación del servicio y no debieran plantearse dudas respecto a la equiparación plena de derechos entre ambas modalidades, era necesario que la nueva norma reforzara y visibilizara el principio de igualdad.

Las ventajas, como el ahorro en tiempo o en determinados gastos, que pueda tener realizar el trabajo en el domicilio particular no justifican que se establezcan condiciones laborales diferentes. En este punto, uno de los principales retos es evitar las brechas entre el teletrabajo y el trabajo presencial, particularmente en materia retributiva, estabilidad en el empleo, tiempo de trabajo, formación y promoción profesional, prevención de riesgos laborales y derechos relacionados con el uso de medios digitales (arts. 9, 10, 13 y 14 RDLTD).

Por lo que respecta a las retribuciones, el RDLTD establece con precisión que quien desarrolle el teletrabajo, ya sea total o parcialmente, tendrá derecho a percibir, como mínimo, la retribución total establecida conforme a su grupo profesional, nivel, puesto y funciones, así como los complementos establecidos para las personas que solo presten servicios de forma presencial, particularmente aquellos vinculados a las condiciones personales, los resultados de la empresa o las características del puesto de trabajo. No cabe, pues, establecer diferencia alguna por lo que respecta a la totalidad de las retribuciones salariales asociadas a la función desempeñada. Tampoco cabrá hacerlo respecto a los complementos extrasalariales si se dan las circunstancias para su percepción. La circunstancia del teletrabajo no servirá, consecuentemente, para aplicar sistemas retributivos ni de rendimiento distintos a los que corresponden al trabajo presencial.

Esta igualdad de derechos tiene una especial proyección de género. Todas las aproximaciones al teletrabajo han promovido su utilidad como fórmula que proporciona más autonomía a las personas trabajadoras y más oportunidades de conciliar su vida social y profesional[19]. En tanto no se consiga integrar en la conciencia social la asunción y el ejercicio corresponsable de los deberes y derechos domésticos y familiares, este enfoque puede conducir a la feminización del teletrabajo y a nuevas segregaciones profesionales. El RDLTD protege de estos riesgos exigiendo la plena igualdad de derechos laborales entre una y otra modalidad de trabajo.

---

[19] Así se expresa en el Acuerdo Marco Europeo sobre teletrabajo (2002).

La utilidad del teletrabajo para compatibilizar responsabilidades familiares y laborales es evidente, pero la conciliación no consiste en sumar obligaciones sino en la participación equilibrada y corresponsable de hombres y mujeres en esos ámbitos, de manera que puedan satisfacer su desarrollo como individuos[20].

El texto del RDLTD complementa en estas materias la Ley Orgánica de Igualdad. Entre los numerosos emplazamientos que la ley hace a la negociación colectiva se encuentra el de establecer los mecanismos y criterios por los que pueda transitarse desde el trabajo presencial al teletrabajo y viceversa (art. 8 RDLTD), evitando la perpetuación de roles y estereotipos de género y teniendo en cuenta el fomento de la corresponsabilidad entre mujeres y hombres. Los planes de Igualdad, además de integrar el ejercicio corresponsable de los derechos de la vida personal, laboral y familiar, deberán específicamente tener en cuenta las características del teletrabajo en su diagnóstico, implementación, aplicación, seguimiento y evaluación (art. 4 RDLTD).

Las particularidades del teletrabajo tienen que estar igualmente presentes en el diseño e implantación de medidas contra el acoso sexual, acoso por razón de sexo, acoso laboral, o acoso por cualquier causa discriminatoria, y en la elaboración de medidas para la protección de las víctimas de violencia de género, que también habrán de ser negociadas con la representación sindical o unitaria de los y las trabajadoras.

EL PROTAGONISMO DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN

El RDLTD contiene continuas remisiones a la negociación colectiva reconociendo su papel protagonista en el establecimiento, regulación y garantías de los derechos de las personas en el teletrabajo. También le reconoce, entre las otras facultades mencionadas arriba, la participación en la identificación de los puestos y funciones susceptibles de ser realizados a través del trabajo a distancia, su duración y la fijación de las condiciones de calificación del teletrabajo regular a efectos de aplicación de la ley. Estas competencias, que inciden en aspectos relevantes de la organización empresarial, permiten garantizar el acceso igualitario de toda la plantilla al te-

[20] Esta es el tratamiento previsto para el trabajo a distancia por el art. 34.8 ET.

letrabajo y a su reversibilidad. La participación en el acceso a los contenidos de los acuerdos individuales de teletrabajo y en las cuestiones relacionadas con los derechos a la intimidad, protección de datos y conexión digital complementan el haz de atribuciones de la negociación colectiva y de los representantes sindicales y unitarios.

No se acaban aquí, sin embargo, las cuestiones que deberá abordar la negociación colectiva en relación con el teletrabajo si, como parece, se consolida su uso generalizado; y algunas de ellas ya se están manifestando, como los riesgos laborales específicos, la deslocalización y sus efectos, o el teletrabajo internacional.

Francisco Trillo

Trabajo en plataformas digitales

Paisaje cerca de Murnau, Alekséi von Jawlensky, 1910

Este artículo aborda el tema del trabajo en plataformas digitales desde la consideración de éste como parte de un fenómeno global que, con independencia de la tecnología utilizada en la organización productiva, pretende evitar, igual que sucede con otras relaciones complejas entre sujetos empresariales, la aplicación del Derecho del Trabajo. Una finalidad que hay que poner en relación con el abaratamiento de los costos laborales en esos modelos de negocio, pero también, y sobre todo, con el impedimento que ello supone para desplegar relaciones de representación entre las personas trabajadoras y las organizaciones sindicales.

1. OTRO FENÓMENO GLOBAL DE *HUIDA DEL DERECHO DEL TRABAJO*

CON carácter previo a la pandemia mundial que se padece, la abundante literatura sobre, en general, el trabajo en la era digital giraba en torno a los efectos de la disciplina del Derecho del Trabajo, a la calificación de la relación de trabajo de determinados trabajadores de plataformas digitales. Los conflictos sociales y jurídicos desencadenados por los *riders* y otros trabajadores de plataformas como consecuencia de su desavenencia en la calificación jurídica de su relación de trabajo constituían la imagen del trabajo en la era digital. Se asiste a una pretendida reformulación política del sistema económico-empresarial en la que se insiste con mayor intensidad en la predominancia de unos mercados caracterizados por la colaboración empresarial, donde predominan las relaciones económicas de carácter horizontal en las que el trabajo subordinado forma parte del pasado. O visto desde otro ángulo, existe una negación del trabajo subordinado como principio que inspira el modelo de negocio basado en plataformas digitales[1], lo que ha provocado una serie de conflictos jurídicos relacionados con la forma de *huida del Derecho del Trabajo* que, como se recordará más adelante, ha encontrado en la figura del empresario, principalmente, el modo de evadir la aplicación de la normativa laboral.

La disputa social y jurídica que tuvo lugar desde el año 2015 hasta marzo del 2020 en el ámbito del trabajo en la era digital se concentró sobre la estrategia política consistente en acoger la *economía digitalizada* como alternativa a la crisis del sistema económico-empresarial basado hasta ese momento en la *financiarización* de

[1] En TRILLO PÁRRAGA, F. (2016): "Relaciones de trabajo y economía digitalizada", *RDS*, 76, pp. 59-82.

la economía. El fracaso de este sistema económico-empresarial, atajado en primera instancia por la instauración de la austeridad como modelo económico, provocó la necesidad de una relegitimación política. Bajo esta convicción política, resurgió[2] a nivel mundial[3] la apuesta por una economía colaborativa –*Sharing/ Collaborative economy*– que es recogida en el ámbito de la Unión Europea a través de una serie de documentos de la Comisión Europea a partir del año 2016[4].

El debate sobre la *tecnologización/ digitalización de la vida cotidiana*[5] hasta el año 2020 se encontraba polarizado en torno a los frentes que se ha convenido en denominar *tecno-optimistas* y *tecno-pesimistas*. Lo que, en última instancia, dejaba entrever la fuerte carga ideológica del debate que, a nuestro juicio, trasciende la realidad material de los avances en la implantación de la tecnología digital. O lo que es lo mismo, se constata un empeño político por impulsar un *cambio* del sistema económico-empresarial basado en las tecnologías digitales que, en buena medida, supone una continuidad del modelo vigente de la austeridad sin que se enunciaran expresamente las bases del modelo de gestión del *crack del año 8*[6]. Sin embargo, a partir de marzo de 2020 ha tenido lugar un proceso en sentido contrario al descrito. Esto es, se ha asistido a un desarrollo e implantación de las tecnologías digitales en la vida cotidiana de tal magnitud que resulta extremadamente difícil describir su alcance concreto. Lo que en el ámbito de las relaciones de producción tiene –y tendrá– un desarrollo del que hoy sí se está seguro de su *carácter disruptivo*.

El relato descrito hasta ahora sobre el impacto de las tecnologías digitales en el ámbito de las relaciones de producción, del sistema económico-empresarial, ha encontrado traducción en la determinación del encuadre jurídico concreto de las relaciones de trabajo que han tenido –y tienen– lugar en el ámbito de los modelos de negocio basados en plataformas digitales. A partir de la irrupción de las plataformas digitales de transporte de pasajeros en núcleos urbanos e interurbanos (Uber, Cabify…) y de reparto de comida a domicilio (Deliveroo, Glovo…) principalmente, el de-

---

[2] ALGAR, R. (2007): "Collaborative Consumption", *Leisure Report,* April. http://www.oxygen-consulting.co.uk/docs/collaborative-consumption.pdf.

[3] El Foro Mundial Económico de Davos celebrado en el año 2015 centró su Informe General en esta materia, impulsando el debate político sobre la conveniencia del *cambio* de sistema económico-empresarial. http://reports.weforum.org/digital-transformation-of-industries/go-to-the-case-studies/.

[4] EUROPEAN COMMISSION (2016): *An European agenda for the collaborative economy.* Brussels, 2.6.2016.COM 356 final.

[5] Resulta de gran interés consultar, tanto por su anticipación como por su contenido crítico, la obra de SAGÁSTEGUI RODRÍGUEZ, D. (2005): "La apropiación social de la tecnología. Un enfoque sociocultural del conocimiento". Universidad de Guadalajara, México.

[6] CAPELLA, J. R. y LORENTE, M. A. (2009): *El crack del año 8. La crisis. El futuro.* Trotta, Madrid, 1.ª edición.

bate jurídico que ha acompañado a los conflictos económicos y sociales surgidos ha pivotado entre la afectación al principio de competencia leal entre empresarios, la noción y función del empresario de plataformas digitales y la calificación jurídica de las relaciones de trabajo existentes en el seno de éstas.

El análisis de las reglas mercantiles del derecho de la competencia[7] ha encontrado como primer y principal escollo la determinación de la función del empresario de plataformas digitales, considerado como sociedad de la información y/o como prestador del servicio subyacente. La consideración exclusiva del empresario de plataformas digitales como sociedad de la información comportaría, según la Directiva 98/34/CEE, transpuesta al ordenamiento jurídico español por la Ley 34/2002, la capacidad de actuar en el tráfico jurídico sin necesidad de una autorización administrativa, constituyendo en caso contrario un obstáculo injustificado a la libre prestación de servicios. Este debate fue propiciado fundamentalmente en el ámbito español y europeo a partir de la extensión de las actividades de plataformas digitales de transporte de pasajeros en núcleos urbanos e interurbanos[8], dando lugar a una serie de pronunciamientos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre la naturaleza empresarial de estas plataformas digitales como prestadoras del servicio subyacente y avanzando una serie de cuestiones relacionadas con las relaciones jurídicas entre estos empresarios y los trabajadores a su servicio[9].

Por su parte, el mayor número de conflictos sociolaborales relacionados con la calificación jurídica del trabajo que tienen lugar en el seno de plataformas digitales se han desarrollado en el ámbito de plataformas dedicadas al reparto a domicilio de comida. Como fácilmente puede observarse, la pugna por la calificación laboral de estas actividades presenta un rasgo diferenciador respecto a la panoplia de situa-

---

[7] Entre otros, GÓRRIZ LÓPEZ, C. (2015): "Uber. Transportes de pasajeros y competencia desleal". *Revista de Derecho terrestre, marítimo, aéreo y multimodal,* n.º 16, pp. 77-98.

[8] A través de la cuestión prejudicial planteada al Tribunal de Justicia de la Unión Europea por parte del Juzgado de lo Mercantil n.º 3 de Barcelona, donde se solicitaba por parte de éste saber si el artículo 2, apartado 2, letra b) de la Directiva 2006/123/CEE excluye del ámbito de aplicación de la Directiva a las actividades realizadas de intermediación entre el titular de un vehículo y la persona necesitada del servicio de transporte con ánimo de lucro.

[9] La primera sentencia al respecto fue la STJUE (Gran Sala), de 20 de diciembre de 2017, donde se declaró, siguiendo la línea jurisprudencial del TFUE sobre el concepto de servicio en el ámbito de los transportes, que este servicio "engloba no sólo los servicios de transporte como tales, sino también cualquier servicio ligado de forma inherente a un desplazamiento de personas o mercancías de un lugar a otro gracias a un medio de transporte". Un comentario de este pronunciamiento, en TRILLO, F. (2017): "Uber, ¿sociedad de la información o prestadora de servicios de transporte? Comentario de la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala), de 20 de diciembre de 2017". *Revista de Derecho Social*, n.º 80, pp. 127-138.

ciones donde también se produce la disputa por el reconocimiento de la naturaleza laboral de la prestación desarrollada. Se trata de actividades que hasta el momento han formado parte de forma indubitada del ámbito de aplicación del Derecho del Trabajo. Las especiales características del empresario de plataformas digitales parecen ser las desencadenantes de la confrontación. En efecto, los sectores económicos en los que originariamente penetran estos modelos de negocio tienen que ver con actividades económicas tradicionales. El carácter colonizador de las plataformas digitales amenaza con expandir su modelo a cuantas actividades económicas sean capaces de alcanzar[10]. Los sucesivos pronunciamientos contradictorios entre los Tribunales Superiores de Justicia en torno a la existencia de laboralidad en la prestación desarrollada por los *riders* de Deliveroo y Glovo han motivado que se plantee recurso para unificación de doctrina, resuelto en septiembre de 2020.

Desde el punto de vista más doctrinal, tomando como ejemplo la experiencia española, se puede afirmar que existe una cierta atracción de la doctrina científica por dar pábulo a las transformaciones inevitables que experimenta el trabajo con ocasión de la aparición de nuevas tecnologías, o de usos reformulados de ésta, no tan novedosos, que se remonta a la década de los 80 del siglo XX[11].

Se pueden rastrear fácilmente estas atracciones por las transformaciones del trabajo que, con carácter general, se han concretado en una suerte de vaticinios doctrinales acerca de los cambios que las tecnologías –y los principios económicos que las promueven– inexorablemente imponen al Derecho del Trabajo. La independencia técnica alcanzada por los trabajadores como consecuencia de la evolución tecnológica ha sido el argumento jurídico común esgrimido por aquellas elaboraciones doctrinales que han justificado, en diferentes momentos, (in)ciertos fenómenos de *huida*

---

[10] "Se trata de modelos de negocio cuyos beneficios dependen de la aplicación de la máxima flexibilidad de las condiciones de trabajo, lo que en las prácticas más extremas pasa, en un primer momento, por excluir de facto a sus plantillas de la propia aplicación de la normativa laboral y, en un momento posterior, en la obtención de una normativa específica y en todo caso más flexible que la laboral actualmente existente". En MORÓN, R. (2019): "El necesario fortalecimiento del concepto de trabajador por cuenta ajena: algunas reflexiones con ocasión del caso *Glovo". Revista de Derecho Social,* n.º 88, p.154.

[11] No a propósito de esta materia, sino de la desconexión digital, MOLINA NAVARRETE sostiene que "un breve repaso por los anales de los mejores estudios de la doctrina jurídico-laboral pondría de relieve que este tópico del impacto de las "nuevas tecnologías de la información" en las relaciones laborales, que tanto furor tiene hoy, ocupando miles y miles de páginas de todas las revistas especializadas (incluido –oportunamente– este monográfico), cuenta en nuestro país, cuando menos, con 30 años de historia". En "Jornada laboral y tecnologías de la Info-comunicación: desconexión digital, garantía del derecho al descanso", *Temas Laborales,* núm. 138/2017, p. 254. Entre las oportunas referencias bibliográficas citadas para corroborar tal afirmación, se encuentra un artículo de BORRAJO DACRUZ publicado en 1984 que bien podría confundirse con la producción científica actual en la materia: "El impacto de las nuevas tecnologías y medios informáticos en la relación de trabajo".

del Derecho del Trabajo[12]. La incorporación de nuevas tecnologías a la producción de bienes y servicios, según éstas, habría reformulado las relaciones entre empresarios y trabajadores, dando paso a un predominio de la libertad y la autonomía frente a la subordinación y dependencia[13]. El contenido –y la sensación de euforia– de este tipo de construcción doctrinal se repropone hoy de forma exacerbada a propósito del trabajo en plataformas digitales. Se asiste, pues, a un tiempo de debate jurídico sobre la noción y función del trabajo por cuenta ajena en la *era digital*[14]. Situación que, pese a la ambigüedad de la materia objeto de estudio, ha de acogerse con optimismo y buena predisposición.

En suma, la narración de las virtudes de las plataformas digitales, que se pretende hegemónica, empuja a imaginar una sociedad de trabajadores libres y autónomos que colman todas las expectativas de los consumidores gracias a la iniciativa empresarial basada en la digitalización del proceso de producción ¿Una *Arcadia feliz*?[15]

Junto a estas potenciales virtudes, se ha hecho hincapié en las transformaciones *disruptivas* que este innovador modelo económico-empresarial, también sociopolítico, arrojará, entre la que se destaca ahora sobre el *fin del trabajo.* En un primer momento, a través de una sensible destrucción de empleo[16], consecuencia de las transformaciones necesarias para dar acomodo a proyectos empresariales caracterizados por una producción donde la máquina controla la actividad de los trabajadores. En un segundo momento, la consolidación de estos modelos de negocio

---

[12] Se destacan dos de las obras que mejor expresan este tipo de elaboración doctrinal. M. RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO (1992): "La huida del Derecho del Trabajo", *Relaciones Laborales*, n.º 1, pp. 85-94. Con carácter previo a la obra indicada se había hecho señalado la recuperación del arrendamiento de servicios en detrimento del contrato de trabajo. En A. MARTÍN VALVERDE (1990): "El discreto retorno del arrendamiento de servicios", en AAVV (MONTOYA MELGAR, MARTÍN VALVERDE y RODRÍGUEZ SAÑUDO, Coords.), *Cuestiones actuales de Derecho del Trabajo: Estudios ofrecidos por los catedráticos españoles de Derecho del Trabajo al profesor Manuel Alonso Olea.* Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, pp. 236-259.

[13] La libertad y autonomía que se predica desde hace cuatro décadas por una parte de la doctrina ha contado con excepciones notables, que se han encargado de señalar otras interpretaciones sobre las tendencias de los fenómenos de deslaboralización. Entre otros, A. BAYLOS GRAU (2000): "La huida del derecho del trabajo. Tendencias y límites de la deslaboralización", en AAVV (ALARACÓN CARACUEL y MIRÓN HERNÁNDEZ, Coords.), *El trabajo ante el cambio de siglo: un tratamiento multidisciplinar.* Marcial Pons, Madrid, pp. 35-54.

[14] http://baylos.blogspot.com/2018/02/trabajo-por-cuenta-ajena-y-era-digital.html (visita de 6 de marzo de 2019).

[15] La respuesta, en nuestro caso, coincide con la idea que presidió la novela de M. Moreno Barranco que lleva por título precisamente *Arcadia feliz*, donde se analizan las relaciones entre capital y poder en la sociedad jerezana de los años 50.

[16] Vaticinios del Foro de Davos y de la Comisión Europea.

conduciría irremediablemente a la sustitución absoluta del trabajo humano por trabajo robotizado[17].

1.1. La *mono*-marca: un breve apunte sobre la transformación del consumo a través de plataformas digitales

El panorama descrito sucintamente en el apartado anterior se ha complejizado en los últimos tiempos como consecuencia del recurso masivo a las tecnologías digitales derivado de la necesidad impuesta por la adopción de confinamientos prolongados como medida más eficaz de prevención frente al contagio de la COVID-19. La dependencia de los consumidores de las plataformas digitales se ha visto incrementada exponencialmente, tanto desde un punto de vista cuantitativo como cualitativo. Del acceso a un *consumo tentador*, en principio restringido a minorías sociales muy bien situadas económicamente, las plataformas digitales se presentan para los consumidores como la única posibilidad de acceder al consumo de muchos bienes y servicios. Ya sea como consecuencia directa de las medidas de confinamiento, o indirectas, derivadas del efecto psicológico causado por el miedo frente al contagio, lo cierto es que las plataformas digitales se están imponiendo económicamente en los distintos mercados de bienes y servicios. Situación que resulta fácilmente contrastable a la luz de la evolución económica de empresas como Facebook, Apple, Microsoft, Google, Amazon[18]. Ello, a su vez, permite adivinar un proceso del sistema económico-empresarial en el que el funcionamiento oligopólico y monopolista se cierne sobre un conjunto de negocios que han quedado absorbidos por *gigantes digitales. La pesadilla de las Plataformas* se carga de contenido concentrando el lugar y modo de acceso al consumo[19].

---

[17] Una sociedad donde se hiciera realidad el *fin del trabajo* debería comportar una mejora de las condiciones de vida de sus ciudadanos por medios alternativos al del trabajo asalariado. Sin embargo, la percepción social de la profecía del *fin del trabajo* parece identificarse con una transformación radical del trabajo según se expresa hoy en las distintas normativas nacionales, supranacionales e internacionales. O lo que es lo mismo, el *fin del trabajo con derechos*. La aceptación política y jurídica de actividades económico-empresariales que demandan trabajadores sin derechos recuerda a la trama del film de *Blade Runner* (1982) donde los avances de la ingeniería genética dieron lugar en 2019 a la fabricación de humanos artificiales (*replicantes*) para convertirse en los esclavos de las Colonias Exteriores y ocuparse de los trabajos más peligrosos.

[18] Frente a las pérdidas generalizadas de las empresas tradicionales, las empresas mencionadas han visto cómo sus beneficios han aumentado sensiblemente durante el primer cuatrimestre del año 2020, coincidente con la implantación de medidas de confinamiento en la mayor parte de los países del mundo.
Entre otros, https://cincodias.elpais.com/cincodias/2020/04/26/companias/1587926357_776058.html (visionado el 30 de abril de 2020). Nótese que a este grupo de gigantes tecnológicos se les denomina bajo los acrónimos de GAFAM o G-MAFIA, incluyendo a IBM.

[19] "Una amiga me contó hace días una pesadilla que le había perseguido varias noches –y en varias versiones– desde el confinamiento. En su primera versión, mi amiga salía de su casa, situada en un barrio

Resulta importante, pues, destacar entre las transformaciones en el mundo del trabajo el distanciamiento físico. Los tiempos de pandemia y confinamiento parecen proponer un modelo de producción y consumo donde la interactuación física entre los sujetos que operan en determinados mercados de bienes y servicios, cada vez más, se produce a distancia[20].

2. ¿NORMALIZANDO EL TRABAJO (SUBORDINADO Y AUTÓNOMO) PRECARIO, DESIGUAL Y DISCRIMINATORIO?

La pugna por la calificación de la relación de trabajo concentra la mayor atención de los juristas del trabajo en general, quedando en un segundo plano la reflexión sobre la precariedad, desigualdad y discriminación, sea la naturaleza del trabajo desarrollada subordinada o autónoma. La libertad de trabajar de forma autónoma pareciera normalizar y autorizar estas notas peyorativas que acompañan al trabajo desarrollado en el seno de las plataformas digitales. Con ello, se asiste a una serie de dinámicas relacionales entre las reivindicaciones de los trabajadores de plataformas y de aquellos pertenecientes a los mismos sectores, pero desarrollados por empresarios analógicos, que se retroalimentan. Por un lado, se asiste a una disputa entre trabajadores que desarrollan la misma actividad laboral. Una confrontación que se dirime entre la reivindicación del derecho al trabajo y el combate contra el in-

---

antiguo y céntrico de una gran ciudad, dispuesta a comprar en las tiendas de alrededor –que aún, por suerte, conservan un cierto aire tradicional–. Pero para su sorpresa las encontraba cambiadas. Todas aparecían pintadas de un mismo color e iluminadas con una misma luz neón, fría y extraña. De manera que, entrase donde entrase, tenía la sensación de estar comprando siempre en un mismo comercio, y siempre a los mismos vendedores. Conforme se repetía el sueño, **la pesadilla se fue haciendo más inquietante.** Muchas tiendas iban desapareciendo y las que quedaban disminuían la variedad de marcas que ofrecían, imponiendo la *mono-marca*.
En nuevas versiones de la pesadilla, para mayor angustia de mi amiga, las pocas tiendas que quedaban se fueron fusionando precipitadamente unas con otras en un solo punto de concentración –una especie de Aleph borgiano–. Y, sigilosa pero irreversiblemente, finalmente solo quedó **un único lugar en el que comprar, muy pocos productos que elegir y una sola marca.**
Mi amiga, según me dijo, sintió entonces un escalofrío, como si una mano poderosa la agarrara por detrás. Y asoció ese estremecimiento con una idea que había ido abrigando durante el confinamiento: que mientras estábamos encerrados en nuestras casas huyendo del virus **había surgido una especie de oligopolio global sin precedentes** que nos ha dejado a los ciudadanos indefensos y en manos de muy pocas grandes corporaciones". El entrecomillado pertenece a un artículo de opinión publicado en *Infolibre*, el 4 de septiembre de 2020, por José Manuel Pérez Tornero.
https://www.infolibre.es/noticias/opinion/plaza_publica/2020/08/28/la_pesadilla_las_plataformas_110412_2003.html.

[20] Como lo ha evidenciado la necesidad de regular de forma urgente la modalidad de prestación laboral de trabajo a distancia que, en el momento de redacción de este trabajo, se encuentra en fase de Anteproyecto de Ley.

trusismo laboral. Por otro, la precariedad y la desigualdad han alumbrado un movimiento de trabajadores que reivindican su condición de trabajadores por cuenta ajena, percibida ésta como el marco normativo de referencia que les otorga un estatuto jurídico que les asegura unas condiciones de vida –económica, social, cultural– acordes a sus expectativas[21].

Se asiste también en este ámbito a situaciones increíblemente paradójicas, que se encuentran en la base de estos conflictos. La primera de ellas, la más mediática, se expresa en la confrontación entre trabajadores por la defensa de su derecho al trabajo, aunque aceptando, los trabajadores de plataformas, que tal derecho comportará casi inevitablemente un trato desigual. La segunda situación paradójica tiene que ver con la intensidad de la reivindicación por el reconocimiento de la condición de trabajador por cuenta ajena en un contexto de intensa degradación y precarización del estatuto jurídico atribuido a aquélla.

La interrelación entre las paradojas provenientes de los ámbitos económico-empresarial y sociolaboral ofrece el motivo último de la pugna por el encuadramiento jurídico del trabajo en plataformas digitales. La economía de las plataformas digitales parece servirse ineluctablemente de la degradación de los estatutos jurídicos de empresarios y trabajadores que actúan en mercados donde tengan presencia las plataformas digitales. Una nueva fragmentación social y económica que, desde la realidad de los trabajadores, consolidaría y profundizaría un modelo económico basado en la ausencia de derechos y en mayores niveles de desigualdades. Lo que explica, en última instancia, la beligerancia de los conflictos descritos y el interés público provocado por el trabajo en plataformas digitales.

Se puede afirmar, entonces, que la economía que fomenta las plataformas digitales está produciendo una reformulación de las relaciones que se articulan y despliegan en los sectores productivos que cuentan con la presencia de estos modelos de negocio, donde la capacidad de actuar económicamente en el mercado de forma autónoma o dependiente se reduce drásticamente. Incluso por parte de sujetos empresariales que poco tiempo atrás intervenían en el tráfico económico de forma más autónoma. Este último proceso ha llegado a comportar la desaparición de experiencias empresariales que contaban con una estable implantación sectorial.

---

[21] Cuyo ejemplo más contundente se localiza en el colectivo a nivel estatal *Riders X Derechos*. https://www.ridersxderechos.org/.

Todos estos procesos en marcha mantienen un diálogo con el sistema económico y político que se empieza a configurar a partir de la *crisis del año 8* y que alcanza el momento presente: la *austeridad autoritaria.* Así, por un lado, las políticas de austeridad dirigidas a degradar/abaratar la reproducción de la fuerza de trabajo –las condiciones de trabajo y de vida–, como *the only one way* para la salida de la crisis han creado un marco institucional capaz de asegurar un diseño empresarial continuista de aquéllas a través de estos modelos de negocio digitales. Ahora bien, las restricciones al consumo que ha infligido –e inflige– tal modelo resultan insostenibles de forma más evidente a partir de 2015 donde se inaugurara oficialmente la nueva etapa de la crisis, la recuperación económica (¿?). Desde este punto de vista, la estabilidad y continuidad de la nueva gobernanza económica necesita poder ofrecer un mayor acceso al consumo, acorde, eso sí, con el trabajo –y los trabajadores– moldeados por la austeridad.

La innovación empresarial se quiere hacer residir, por un lado, en la selección ideal de los productores de bienes y servicios que se encuentren en mejor disposición de satisfacer las necesidades de los consumidores. Por otro, en la simplificación e inmediatez de estas mediaciones entre oferta y demanda, gracias a las tecnologías digitales.

3. *AMOS Y PISTOLEROS* EN LA CALIFICACIÓN DE LA RELACIÓN DE TRABAJO

La pregunta que planea sobre el ordenamiento jurídico español en materia de plataformas digitales acerca de la naturaleza jurídica de los servicios que desarrollan las personas trabajadoras a través de una plataforma digital se ha de responder partiendo de la premisa de que “el art. 1.1 del ET delimita, desde el punto de vista positivo, la relación laboral, calificando de tal la prestación de servicios con carácter voluntario cuando concurran, además de dicha voluntariedad, tres notas que también han sido puestas reiteradamente de manifiesto por la jurisprudencia, cuales son, la ajenidad en los resultados, la dependencia en su realización y la retribución de los servicios”[22]. Especial importancia como elementos definidores continúan manteniendo la ajenidad y la subordinación, pues la mayoría de las diferentes tipologías de prestación de trabajo que podemos encontrar en la economía de plataformas incluyen las notas de voluntariedad y retribución, aunque tanto una como otra nota reciban un tratamiento distorsionado por la realidad socioeconómica en la que en cada momento se encuentran las relaciones de producción.

[22] Fundamento de Derecho Noveno STS 805/2020, de 25 de septiembre.

Esta convicción jurídica, confirmada por la STS 805/2020, de 25 de septiembre, ha sido sometida a cierta tensión como consecuencia de un determinado uso empresarial de tecnologías digitales en el desarrollo de la relación de trabajo. Algo que para la jurisprudencia en unificación de doctrina no alcanza relevancia alguna desde el punto de vista de la calificación jurídica de la relación de trabajo, a no ser que en efecto modifique las relaciones de subordinación y/o ajenidad, evidenciando una situación de autonomía por parte de la persona trabajadora. Dicho desde otra perspectiva, la subordinación o dependencia tiene un alto grado de adaptación a las nuevas realidades productivas también en la andadura del siglo XXI[23].

El Tribunal Supremo ha definido reiteradamente que la dependencia o subordinación ha de entenderse como "la integración «en el ámbito de organización y dirección del empresario (es decir, la ajenidad respecto a la organización de la propia prestación laboral) […] cristalización de una larga elaboración jurisprudencial en la que se concluyó que no se opone a que concurra esta nota de la dependencia la "autonomía profesional" imprescindible en determinadas actividades»"[24]. Por su parte, la dependencia es la "situación del trabajador sujeto, aun en forma flexible y no rígida, a la esfera organicista y rectora de la empresa"[25]. Es decir, la dependencia o subordinación se manifiesta mediante la integración de los trabajadores en la organización empresarial. El propio Tribunal Supremo explica que hay indicios comunes a la mayoría de los trabajos y otros específicos de algunas actividades laborales.

Esta flexibilidad en el entendimiento de la subordinación permite, por lo demás, analizar cada relación de trabajo acorde con los tipos de actividad productiva concreta, adaptando la subordinación a una relación laboral en el marco de la economía de las plataformas digitales[26]. En los nuevos sistemas productivos la subordinación puede ser menor, pero es posible detectar su existencia a través de nuevos indicios, pues el poder de dirección tradicional ha sido sustituido por formas más sofisticadas que buscan asegurar el control sobre el resultado final del trabajo[27].

---

[23] SIERRA BENÍTEZ, E. M. (2015): "El tránsito de la dependencia industrial a la dependencia digital: ¿qué Derecho del Trabajo dependiente debemos construir para el Siglo XXI?", *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Trabajo*, Vol. 3, n.º 4, pp. 9 ss.
[24] STS de 19 de febrero de 2014.
[25] STS de 8 de febrero 2018, 1 de julio de 2020 y 2 de julio de 2020.
[26] CRUZ VILLALÓN, J. (2018): "El concepto de trabajador subordinado frente a las nuevas formas de empleo", *Revista de Derecho Social* n.º 83, p. 40.
[27] SANGUINETI RAYMOND, W. (1996): "La dependencia y las nuevas realidades económicas y sociales: ¿un criterio en crisis?", *Temas Laborales* n.º 40, p. 60.

En lo que al criterio de la ajenidad se refiere, la posición jurisprudencial clásica la define como la apropiación directa por parte del empresario de los frutos o resultado económico, por lo que el trabajador es retribuido según corresponda en base a la aplicación del convenio colectivo de referencia y/o acuerdo individual entre las partes. Del mismo modo, se ha señalado como criterio de ajenidad la propiedad de los medios de producción, de manera que la maquinaria, las herramientas de trabajo son propiedad del empresario y no del trabajador. Lo que no es óbice para que puedan producirse situaciones laborales en las que los trabajadores aportan equipos de trabajo propios, siempre que estos resulten auxiliares, no esenciales, para el desarrollo del proceso productivo[28].

Lo dicho hasta ahora nos permite afirmar que la jurisprudencia se ha ido adaptando a nuevas realidades productivas, destacando por la similitud con el tema objeto de estudio, que la libertad de horarios y la posibilidad de sustitución de un trabajador por un tercero, así como la capacidad por parte de la persona trabajadora de aceptar, o no, encargos de trabajo ya habían sido contempladas por el propio Tribunal Supremo como elementos que, por sí solos, no permiten excluir la laboralidad en la calificación jurídica de la relación de trabajo[29].

El análisis de si el trabajo prestado por los *riders* es personal se ha visto envuelto de cierta confusión, por cuanto, por un lado, se ha hecho depender de esta circunstancia la laboralidad de la relación, sin integrar en este debate doctrinal y judicial el hecho de que el trabajo autónomo, especialmente el TRADE (art. 11.2.a LETA), también exige que la prestación sea de carácter personal. Es más, las sentencias que han declarado la existencia de una relación de TRADE no han calificado la sustitución de la persona trabajadora decidida por sí misma como un producto de la subcontratación de su actividad. Por otro, tal confusión ha tenido como origen un relato en el que la excepción ha sido presentada como regla general, puesto que las sustituciones de estos trabajadores se han producido de forma coyuntural en muy con-

[28] La STS de 26 de noviembre de 2012.

[29] STS de 25 de enero de 2000, en la que se firma que “a pesar de que la sujeción a la dirección de la empresa y el carácter personal de la prestación aparezcan disimulados por la libertad de horario y la sustitución esporádica en la prestación de los servicios por familiares, estos caracteres tampoco están ausentes en la relación enjuiciada, pues las instrucciones y dirección de la empresa aparecen en los propios términos del contrato (…), la libertad de horario no significa ausencia de sometimiento en la ejecución del trabajo a la voluntad del empresario, como la sustitución esporádica por familiares no implica, en el tipo de trabajo contratado ausencia del carácter personal de la prestación, pues esta sustitución ocasional también beneficia al empresario (…)”. En este mismo sentido, se expresó la STS de 24 de enero de 2018, o la STS de 16 de noviembre de 2017, que declaró la relación laboral de los traductores e intérpretes al servicio de una empresa contratada por la Administración Pública para el desarrollo de procesos judiciales.

cretos supuestos. Por ello, si bien es cierto que el contrato de trabajo no admite la sustitución del sujeto trabajador, consecuencia directa de su naturaleza *intuitu personae*, la jurisprudencia había ya admitido, con carácter previo a la STS de 25 de septiembre de 2020, cierto espacio a este tipo de coyuntura para determinadas actividades[30].

En el caso de los trabajadores de plataformas esta sustitución de la figura del trabajador ha resultado marginal. Del mismo modo, cabe afirmar que la posibilidad de que un repartidor, previa autorización de la empresa, pueda subcontratar su actividad tampoco resulta suficientemente relevante como para excluir esta relación de trabajo de la esfera de la laboralidad por ausencia de la naturaleza personal del trabajo prestado. De nuevo, se impone el principio de realidad, entendiendo que una esporádica sustitución del trabajador tampoco obsta para el reconocimiento de la laboralidad. "El mero hecho de que se incluya en el contrato como autónomo una cláusula que permita que el servicio pueda ser realizado por persona distinta y que determina que el empleador pueda argüir el carácter no personalísimo de la prestación resulta ser una inclusión criticable si no responde a la realidad de los hechos"[31].

Cabe destacar, especialmente en el ámbito de plataformas digitales de reparto, la situación por la cual resulta muy frecuente que la persona titular de la cuenta alquile a una tercera persona, en una suerte de subcontratación de la actividad sin que este negocio jurídico quede formalizado y por el cual el titular de la cuenta percibe un porcentaje de las ganancias de la persona y trabajadora que se sitúa en torno al 40%[32]. Es esta una realidad insoslayable desde el punto de vista de la calificación de la relación laboral en relación con el carácter personal de la prestación laboral. En ciertos aspectos, esta situación de alquiler de la cuenta con la plataforma digital recuerda a la figura del *pistolero* que tanto proliferó en el sector de la construcción y que, de entrada, coloca a la persona trabajadora en una situación de mayor vulnerabilidad y peores condiciones de trabajo. Nada se ha estudiado al respecto, pero resulta decisivo aclarar las relaciones de estos *pistoleros* respecto de la plataforma digital en cuestión.

La dependencia y ajenidad en el taylorismo digital en el que nos encontramos al referirnos a la economía de plataformas presenta una serie de características que

---

[30] STS 25 de enero de 2000.
[31] JOVER RAMÍREZ, C. (2018): "El fenómeno de la *gig economy* y su incidencia en el Derecho del Trabajo: aplicabilidad del ordenamiento jurídico laboral y español", *REDT*, n.º 208.
[32] GARRELL BALLESTER, D., JUARES PALMA, C. y PAU PONS, F. (2020): "Repartidors i repartidores de plataforma digital. Condicions laborals, necessitats, demandes i perspectives". *Informe Comisiones Obreras de Catalunya,* desembre, p. 13.

convergen en la idea de la segmentación del proceso de producción. Tareas laborales que promueven una alta intercambiabilidad entre trabajadores, así como un hipercontrol de la actividad laboral desarrollada por aquéllas son las principales características de estos procesos de producción.

En el ámbito de la dependencia jurídica resulta habitual que las personas trabajadoras realicen su prestación de servicios siguiendo las instrucciones del empresario de plataformas bajo unas condiciones laborales fijadas unilateralmente por ella. Al respecto, se ha señalado con acierto que obligaciones tales como: i) usar la aplicación informática de la empresa en el teléfono móvil y pertenecer a un grupo de mensajería instantánea administrado por la plataforma; ii) la determinación por la empresa del área o zona en la que la persona trabajadora ha de desempeñar; iii) el horario de trabajo en el que el trabajador podía elegir la franja de preferencia, siendo que la decisión final correspondía a la plataforma quien altera con cierta frecuencia las preferencias de aquélla; iv) la prestación laboral se desarrolla según las instrucciones concretas de la empresa que fija tanto la forma como los tiempos y las normas de comportamiento de los trabajadores; v) los trabajadores tienen determinado un lugar de trabajo al que acudir fijado por la empresa (*centroide*); vi) resulta habitual el establecimiento de sistema de geolocalización por parte de estas empresas; vii) las personas trabajadoras buscaban sustitutos, no sin antes recabar la pertinente autorización empresarial; viii) las personas trabajadoras no poseen la capacidad de rechazar pedidos dentro de su horario, lo que motivaba la extinción de la relación (desconexión) en aquellos supuesto de falta de disponibilidad por parte de aquellas; ix) las personas trabajadoras carecen en absoluto de una organización empresarial, pese a poner a disposición del proceso de producción algunos equipos de trabajo como bicicletas y teléfonos propios; x) la actividad laboral se organiza y planifica mediante la *App* propiedad de la empresa.

En lo que a la ajenidad atañe existen una serie de conductas y comportamientos que, con las actualizaciones propias de un proceso de trabajo tecnologizado digitalmente, muestran con rotundidad la presencia de aquella nota. Los principales elementos que han tenido presencia a estos efectos se pueden concentrar en: i) el precio de los servicios realizados por el trabajador es decidido unilateralmente por la empresa: ii) la retribución tiene lugar con independencia de que el servicio fuera abonado por los clientes; iii) la relación comercial con los clientes se produce directamente entre éstos y los empresarios de las plataformas digitales, cobrando los servicios al precio fijado por ésta a través de la correspondiente *App*.

La STS de 25 de septiembre de 2020, al examinar las notas de dependencia jurídica y ajenidad ha destacado que aquel argumento empresarial por el cual la rela-

ción de trabajo es de carácter autónomo dada la aportación de los equipos de trabajo por las personas trabajadoras carece de relevancia, ya que "la diferencia entre la escasísima cuantía en inversión que el trabajador ha de realizar para poder desarrollar la actividad encomendada (herramientas comunes, teléfono móvil o pequeño vehículo) frente a la mayor inversión que realiza la principal y entrega al actor (herramienta especializada, vehículos para transporte de piezas importantes, así como el conocimiento de las instalaciones a montar para lo que se forma al actor)"[33].

En último lugar, se quiere hacer referencia a una de las manifestaciones de la ajenidad que está cobrando mayor relieve a raíz de la consolidación de los modelos de negocio que llenan de contenido la denominada economía de plataformas. Nos estamos refiriendo a la ajenidad en el mercado. La parcelación de la prestación laboral en unidades de fácil realización e intercambiabilidad entre trabajadores hace que con demasiada frecuencia el trabajo subordinado pueda camuflarse para simular un trabajo de naturaleza autónoma[34]. Este hecho, encuadrable en las nuevas circunstancias productivas llegadas de la mano de la tecnologización digital, obliga a revisitar la *ajenidad en el mercado* con el objetivo de reforzar el concepto de trabajador.

Se entiende oportuno realizar una serie de consideraciones relacionadas con el funcionamiento y dinámicas que se están operando en los mercados de bienes y servicios, antes y durante el momento actual (pandémico). Así, en primer lugar, se debe hacer indicación del mayor protagonismo que la *marca* empresarial está adquiriendo en relación con la economía de plataformas. Si bien la importancia de la *marca* ya resultaba un fenómeno conocido y estudiado[35], ha adquirido nuevas manifestaciones que convergen con la tendencia de las plataformas digitales a mostrar conductas *antitrust*, promotoras de comportamientos monopolísticos. Este fenómeno está produciendo un proceso de subsunción de las *marcas* de las empresas que ofrecen bienes y servicios en los distintos mercados. Si se piensa, por ejemplo, en

---

[33] Fundamento de Derecho 9.º STS 805/2020, de 25 de septiembre con recordatorio a las SSTS de 24 de enero de 2018, 8 de febrero de 2018 y 4 de febrero de 2020, recurso 3008/2017. Recuerda la STS 805/2020 que "por el contrario, se tratará de un contrato de arrendamiento de servicios y no de una relación laboral cuando el demandante (sentencia del TS de 24 de enero de 2018, recurso 3595/2015): 1) Se limita a la práctica de actos profesionales concretos. 2) No está sujeto a jornada, vacaciones, órdenes, ni instrucciones. 3) Practica su trabajo con entera libertad; con independencia y asunción del riesgo empresarial".

[34] Lo que se ha dado a llamar el tránsito de la dependencia desde la "hetero-dirección" a la "hetero-organización". En GIUBBONI, S. (2018): "Being a worker in EU Law", *European Labour Law Journal,* vol. 9, p. 227.

[35] KLEIN, N. (1999): *No logo. El poder de las marcas.* Editorial Planeta, Barcelona.

Amazon, podría llegarse a la conclusión de que esta *marca* empresarial está difuminando la relevancia de todas otras productoras de bienes y servicios y que colaboran con aquélla para la venta de sus productos. En segundo lugar, íntimamente relacionado con lo anterior, el fenómeno apenas descrito hace que la autonomía de los sujetos que intervienen en un determinado mercado de bienes o servicios se limite o restinga sensiblemente, incluso, se insiste de nuevo sobre ello, la de las empresas que producen un bien u ofrecen un determinado servicio. La calificación de la naturaleza de la relación de trabajo, como subordinada o autónoma, debe confrontarse, pues, con la realidad actual en la que se producen situaciones (reales y supuestas) de colaboración o coordinación empresarial.

Nótese que los indicios clásicos, aunque adaptados a las nuevas realidades productivas, indagan sobre la existencia de la dependencia desde la premisa de la integración de la persona en el círculo rector organizativo del sujeto empresarial con ocasión de la participación en el desarrollo de un proceso de producción dominado por un sujeto empresarial y donde las colaboraciones empresariales solo pueden tener lugar cuando éstos gocen de la capacidad de intervenir con autonomía en los diferentes mercados de bienes y servicios. Esto es, si el supuesto sujeto autónomo no actúa directamente con los clientes, sino que lo hace mediante la intervención y bajo la influencia de una *marca empresarial* ajena, se estaría en presencia de una relación de trabajo subordinada[36].

En última instancia, la *ajenidad de la marca empresarial* no es sino la reformulación de la teoría más general de la *ajenidad en el mercado*, desarrollada a mediados de los años 80 del siglo XX[37]. El criterio de la *ajenidad en el mercado* no es extraño a las construcciones de la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en relación con el concepto de trabajador. Un análisis de esta jurisprudencia en materia de Derecho de la Competencia expresa con claridad la validez y oportunidad de este criterio para definir el ámbito de actuación de la ajenidad en el mercado, entendido como la capacidad decisoria de los agentes económicos en el mercado[38].

---

[36] En un sentido muy similar, TODOLÍ SIGNÉS, A. (2017): *El trabajo en la era de la economía colaborativa.* Tirant lo Blanch, Valencia. Véase también el blog del profesor Todolí: https://adriantodoli.com/2017/10/26/nuevos-indicios-de-laboralidad-la-ajenidad-en-la-marca/.

[37] ALARCÓN CARACUEL, M. R. (1986): "La ajenidad en el mercado: Un criterio definitorio del contrato de trabajo". *Revista Española de Derecho del Trabajo*, n.º 28.

[38] Reflexión que tiene su origen en el trabajo de CABEZA PEREIRO, J. (2020): *El ámbito del trabajo subordinado y del trabajo autónomo en el Derecho de la Unión Europea.* Bomarzo, p. 10. "La asunción de riesgos, como paradigma del trabajo por cuenta propia, asoma en la encrucijada entre las políticas sociales y el Derecho de la Competencia. A partir del concepto de unidad de empresa, que alberga, entre otras, las relaciones de los agentes que prestan sus servicios profesionales para entidades principales sin asumir riesgos, tal vez con pactos de exclusividad, se excluyen de esa rama del ordenamiento los casos en los

4. ACUERDO EN MESA DE DIÁLOGO SOCIAL SOBRE LA REGULACIÓN LABORAL DE LOS REPARTIDORES Y REPRESENTACIÓN COLECTIVA DEL TRABAJO EN PLATAFORMAS

El 10 de marzo de 2021 se alcanzó el Acuerdo en mesa de diálogo social sobre la regulación laboral de los repartidores. Se trata de un acuerdo que se ha retrasado en el tiempo respecto de la agenda marcada por el Ministerio de Trabajo y Economía Social, cuya demora ha respondido en todos los casos a ámbitos de decisión económica. Primero fue el propio Ministerio de Economía[39], que auguraba efectos devastadores para la economía española si se producía el reconocimiento de la naturaleza laboral de la relación de trabajo en el seno de plataformas digitales. Después fueron algunas asociaciones de trabajadores autónomos de plataformas, quienes ejercieron su derecho de manifestación para reclamar al Ministerio de Trabajo su "derecho" a declararse trabajadores autónomos[40]. El resultado del acuerdo ha de ser interpretado en un contexto en el que una de las principales plataformas digitales afectadas por el Acuerdo, Glovo, ha anunciado que dejará la CEOE como consecuencia del contenido de éste[41].

El Acuerdo contiene dos aspectos clave. Por un lado, la introducción de la presunción de laboralidad de los "servicios retribuidos consistentes en el reparto o distribución de cualquier producto de consumo o mercancía, por parte de empleadoras que ejercen las facultades empresariales de organización, dirección y control de forma directa, indirecta o implícita, mediante la gestión algorítmica del servicio o de las condiciones de trabajo, a través de una plataforma digital" (DA 23ª Estatuto de los Trabajadores). Por otro, la reforma del art. 64 ET que regula el derecho del comité de empresa, "con la periodicidad que proceda en cada caso", a ser informado "de los parámetros, reglas e instrucciones en los que se basan los algoritmos o sistemas de inteligencia artificial que afectan a la toma de decisiones que pueden incidir en las condiciones de trabajo, el acceso y mantenimiento del empleo, incluida la elaboración de perfiles". La valoración del Acuerdo ha sido positiva en términos generales[42], a

---

que esos agentes no adopten un comportamiento de empresas con capacidad decisoria en el mercado. Probablemente no todas las relaciones que encajen en ese criterio sean laborales, pero la propia doctrina judicial del TJUE las aproxima bastante a las subordinadas".

[39] https://www.eldiario.es/economia/ley-rider-trabajo-falsos-autonomos-retrasa-presiones-vicepresidencia-economica-calvino_1_6118039.html.

[40] https://www.eleconomista.es/empresas-finanzas/noticias/10586251/06/20/Tres-asociaciones-de-riders-se-enfrentan-a-Trabajo-Queremos-ser-autonomos.html.

[41] https://www.eldiario.es/economia/glovo-marcha-ceoe-pactar-ley-rider-forma-asociacion-empresas-sancionadas-falsos-autonomos_1_7873510.html.

[42] "El Acuerdo dota de solidez y legitimidad a una norma que, en lo sustancial, recoge dos elementos muy importantes en la regulación del trabajo en las plataformas digitales: la consideración de las personas que

pesar de que "es bastante triste, jurídicamente hablando, que haya sido necesario llegar a una norma que incorpora una presunción de laboralidad en relaciones de trabajo que ya había sido recogida por más de veinte sentencias, entre ellas sin duda alguna la más importante la del TS de 25 de septiembre de 2020"[43].

A nuestro juicio resulta muy relevante el énfasis y refuerzo de los derechos colectivos de las personas que trabajan en este tipo de plataformas digitales, ya que a nuestro modo de ver es en este ámbito donde se localizan los retos de la correcta calificación de la relación de trabajo en plataformas digitales, así como, más importante aún, el acceso a unas condiciones de vida y de trabajo que dejen de estar atravesadas por la precariedad, la desigualdad y la discriminación. A este respecto, además de las formas concretas de intervención en un contexto altamente tecnologizado, se ha de subrayar la importancia de una acción sindical que incorpore al factor económico aquel sociopolítico.

Resulta especialmente revelador el Informe realizado por las Comisiones Obreras de Catalunya, "Repartidors i repartidores de plataforma digital. Condicions laborals, necessitats, demandes i perspectives", presentado en diciembre de 2020. En éste se recoge una metodología de trabajo que, además de incidir en la relación inescindible entre organización del trabajo y fijación de condiciones laborales, destaca la importancia de identidades y subjetividades que, teniendo reunión en el lugar de trabajo, trascienden el ámbito laboral. De este modo, identidades de género, sexo, nacionalidad y/o situación administrativa no solo explican las condiciones (precarias y discriminatorias) laborales de las personas trabajadoras en las plataformas digitales que estudia el Informe, sino también las necesidades y reivindicaciones de un colectivo de personas tan heterogéneo como el que conforman aquéllas.

---

trabajan en el sector del reparto como personas a las que se aplica el Derecho del trabajo y por tanto los derechos individuales y colectivos que éste reconoce y garantiza, y la ruptura de la opacidad del algoritmo como elemento distribuidor de tareas y de la organización del trabajo, que debe formar parte de los contenidos de la negociación colectiva", en https://baylos.blogspot.com/2021/03/el-acuerdo-social-sobre-la-ley-riders.html.

[43] "Y aunque efectivamente me parece triste, jurídicamente hablando, que se requiera incluir como relación laboral aquella que ha sido reiteradamente declarada en tal sentido por Juzgados de lo Social, Tribunales Superiores de Justicia y Tribunal Supremo, no es menos cierto que la incorporación a un texto normativo de tanta relevancia como es la LET desvirtuará ya cualquier intento posterior de seguir utilizando los argumentos hasta ahora defendidos para negar dicha laboralidad y que fueron acogidos por algunos Juzgados de lo Social y en una sentencia del TSJ de Madrid". https://www.net21.org/wp-content/uploads/2021/03/La-laboralidad-de-los-repartidores-EDUARDO-ROJO.pdf

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALARCÓN CARACUEL, M. R. (1986): "La ajenidad en el mercado: Un criterio definitorio del contrato de trabajo". *Revista Española de Derecho del Trabajo*, n.º 28.

ALGAR, R. (2007): "Collaborative Consumption", *Leisure Report,* April. http://www.oxygen-consulting.co.uk/docs/collaborative-consumption.pdf.

BAYLOS GRAU, A. (2020): "La huida del derecho del trabajo. Tendencias y límites de la deslaboralización", en AAVV (ALARACÓN CARACUEL y MIRÓN HERNÁNDEZ, Coords.), *El trabajo ante el cambio de siglo: un tratamiento multidisciplinar.* Marcial Pons, Madrid.

CABEZA PEREIRO, J. (2020): *El ámbito del trabajo subordinado y del trabajo autónomo en el Derecho de la Unión Europea.* Bomarzo.

CAPELLA, J. R. y LORENTE, M. A. (2009): *El crack del año 8. La crisis. El futuro.* Trotta, Madrid, 1.ª edición.

CRUZ VILLALÓN, J. (2018): "El concepto de trabajador subordinado frente a las nuevas formas de empleo", *Revista de Derecho Social* n.º 83.

EUROPEAN COMMISSION (2016): *An European agenda for the collaborative economy.* Brussels, 2.6.2016.COM 356 final.

GIUBBONI, S. (2018): "Being a worker in EU Law", *European Labour Law Journal,* vol. 9.

GÓRRIZ LÓPEZ, C. (2015): "Uber. Transportes de pasajeros y competencia desleal". *Revista de Derecho terrestre, marítimo, aéreo y multimodal,* n.º 16.

JOVER RAMÍREZ, C. (2018): "El fenómeno de la *gig economy* y su incidencia en el Derecho del Trabajo: aplicabilidad del ordenamiento jurídico laboral y español", *REDT*, n.º 208.

KLEIN, N. (1999): *No logo. El poder de las marcas.* Editorial Planeta, Barcelona.

MARTÍN VALVERDE, A. (1990): "El discreto retorno del arrendamiento de servicios", en AAVV (MONTOYA MELGAR, MARTÍN VALVERDE y RODRÍGUEZ SAÑUDO, Coords.), *Cuestiones actuales de Derecho del Trabajo: Estudios ofrecidos por los catedráticos españoles de Derecho del Trabajo al profesor Manuel Alonso Olea.* Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.

MOLINA NAVARRETE, C. (2017): "Jornada laboral y tecnologías de la Infocomunicación: desconexión digital, garantía del derecho al descanso", *Temas Laborales,* núm. 138.

MORÓN PRIETO, R. (2019): "El necesario fortalecimiento del concepto de trabajador por cuenta ajena: algunas reflexiones con ocasión del caso Glovo". *Revista de Derecho Social,* n.º 88.

RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M. (1992): "La huida del Derecho del Trabajo", *Relaciones Laborales*, n.º 1.

SAGÁSTEGUI RODRÍGUEZ, D. (2005): “La apropiación social de la tecnología. Un enfoque sociocultural del conocimiento”. Universidad de Guadalajara, México.

SANGUINETI RAYMOND, W. (1996): “La dependencia y las nuevas realidades económicas y sociales: ¿un criterio en crisis?”, *Temas Laborales* n.º 40.

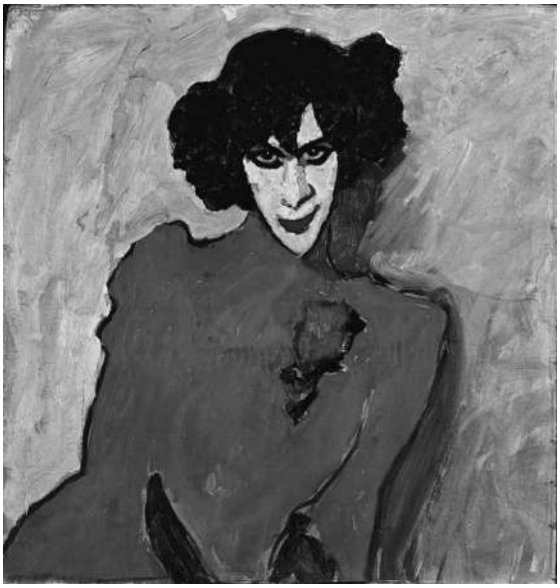
SIERRA BENÍTEZ, E. M. (2015): “El tránsito de la dependencia industrial a la dependencia digital: ¿qué Derecho del Trabajo dependiente debemos construir para el Siglo XXI?”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Trabajo*, Vol. 3, n.º 4.

TODOLÍ SIGNÉS, A. (2017): *El trabajo en la era de la economía colaborativa.* Tirant lo Blanch, Valencia.

TRILLO PÁRRAGA, F. (2017): “Uber, ¿sociedad de la información o prestadora de servicios de transporte? Comentario de la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala), de 20 de diciembre de 2017”. *Revista de Derecho Social,* n.º 80.

José Antonio Moreno

La gestión de las migraciones: por un enfoque multilateral



Retrato de Alexander Sakharoff, Alekséi von Jawlensky, 1909.

Las migraciones son –a día de hoy– un elemento troncal en la agenda política internacional, regional y nacional. Para asumir su gestión de una manera proactiva, realista y adecuada es necesario un enfoque multilateral. En esa línea se orienta el Pacto Global de las Naciones Unidas para una Migración legal, segura y ordenada aprobado en 2018. A escala de la UE, el aún en desarrollo Pacto de Migración y Asilo de 2020 es otra oportunidad perdida para una gestión conjunta y eficaz de las migraciones. Para CCOO son necesarios marcos multilaterales de gestión de las migraciones que asuman la normalidad del hecho migratorio, reconociéndolo y gestionándolo, y eviten la manipulación de la cuestión por la extrema derecha.

RESULTA una obviedad a estas alturas expresar que las **migraciones**, entendidas éstas como el desplazamiento de personas en busca de unas mejores condiciones de vida, son un **factor consustancial al desarrollo humano** y –por tanto– presente en todas las etapas de la historia en función de los ciclos económicos y de los vaivenes históricos y geopolíticos.

Abarcamos –desde luego– las migraciones independientemente de su causa; esto es, tanto aquellas originadas por la carencia de posibilidades de desarrollo socioeconómico o sociolaboral en el país de origen como aquellas originadas por razones de persecución y/o riesgo[1] para la integridad del migrante.

No voy a entrar en debates más amplios sobre el factor de voluntariedad de las migraciones que plantearía que siempre que la causalidad de origen de las migraciones no sea forzosa, las migraciones son un elemento de normalidad: a día de hoy esa "voluntariedad" es nula –desde luego– en casos de necesidad de protección internacional por riesgo para la persona y es muy dudosa en personas que se ven abocadas a abandonar sus países de origen por la prácticamente imposible posibilidad de desarrollo sociolaboral y situación de estricta supervivencia en términos económicos sin poder alcanzar un mínimo digno de bienestar.

[1] Las migraciones por razones de protección internacional tienen un estatuto internacional fijado por la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo Adicional de Nueva York de 1967 el cual establece un estándar mínimo internacional, si bien strictu sensu **solo** protegen por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, dejando fuera de dicho marco internacional los motivos de persecución por cuestiones de género o por orientación sexual, por ejemplo, entre otros. https://eacnur.org/files/convencion_de_ginebra_de_1951_sobre_el_estatuto_de_los_refugiados.pdf.

Una segunda obviedad es que la (necesidad de una) **adecuada** gestión política de las migraciones es un elemento muy presente en las agendas políticas contemporáneas no solo a nivel nacional, sino también a nivel regional y mundial.

La aparición cotidiana de las migraciones en el debate político –y mediático– denota la necesidad de abordar la cuestión con normalidad, alejándola de la estridencia y la manipulación por parte de la extrema derecha política y del ruido mediático que casi siempre le acompañan.

En esta línea hemos de advertir que especialmente en la UE pero no solo (EEUU, Rusia, etc.) determinados discursos de extrema derecha cabalgan a lomos de las falsedades vertidas sobre las migraciones y sus "negativas" consecuencias en términos de seguridad, identidad o sobre el propio uso y disfrute de los recursos sociales por parte de las personas migrantes.

Por tanto, la premisa de la necesidad de un enfoque multilateral de las migraciones es obvia desde el principio: la perspectiva que debe permitir un enfoque proactivo, realista y eficaz de las migraciones –partiendo de la legalidad de las mismas– debe realizarse tomando en consideración los agentes estatales que intervienen en la totalidad del trayecto migratorio, esto es, los países de origen, tránsito y destino de las migraciones, así como los agentes sociales de los mismos.

Una primera advertencia es que mientras que para las migraciones originadas por razones de persecución existe desde 1951 (o casi mejor, desde 1967) un estatuto o estándar jurídico internacional que establece un mínimo común denominador y el acervo internacional de su respeto y obligado cumplimiento, para las que denominaremos genéricamente "migraciones económicas" **no existe tal estándar**, lo que impide un tratamiento homogéneo y añade dificultad.

De hecho, la Academia y muchas organizaciones de la sociedad civil vienen denunciando una "re-nacionalización" de la gestión de las migraciones donde los Estados se muestran extraordinariamente celosos de su soberanía (interesada) en este ámbito impidiendo enfoques cooperativos de carácter multilateral, advirtiendo incluso de "pasos atrás".

Sin embargo, la realidad regional y mundial sobre el hecho migratorio nos obliga a ampliar las miras y tratar de explicar por qué es necesario abrir el debate sobre la necesidad de configurar un mínimo común denominador al respecto sobre un núcleo básico de derechos y obligaciones para la gestión de las migraciones.

En esa línea es necesario mencionar en primer lugar el PACTO GLOBAL PARA UNA MIGRACIÓN LEGAL, SEGURA Y ORDENADA aprobado por la Conferencia Intergubernamental de Naciones Unidas en Marrakech (Marruecos) en diciembre de 2018[2].

El Pacto Global es un acuerdo no vinculante que quiere servir para identificar cuestiones clave en la gestión del fenómeno migratorio, tanto para los países de origen como de tránsito y destino, y busca construir un escenario de debate global constructivo y realista sobre la gobernanza multilateral de las migraciones. Surge de dos iniciativas previas: por un lado, la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, que han hecho suya los Estados miembros y que dispone un enfoque estratégico compartido. Ha de mencionarse que el Objetivo 10.7 refiere:

"Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas".

Por otro, la *Declaración de Nueva York de 2015 sobre personas migrantes y refugiadas*, que recoge la voluntad política de los líderes mundiales para salvar vidas, proteger los derechos humanos y **compartir responsabilidades** de la gestión migratoria a nivel mundial y aprobada por todos los Estados miembros de NNUU.

Este Pacto Global fue finalmente adoptado por 164 países en Marrakech el 10 de diciembre de 2018, y aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 19 de diciembre del mismo año, con 152 votos a favor, 12 abstenciones y 5 votos en contra (República Checa, Hungría, Israel, Polonia y los Estados Unidos de América).

Los trabajos de desarrollo del Pacto por parte de las Naciones Unidas (NNUU) continúan con la creación de una Red Mundial de Migraciones y la celebración cada cuatro años del Foro Internacional de Migraciones (IMRF), cuya primera sesión será en 2022.

Ha de resaltarse que –desde el ámbito regional que supone la UE– la Comisión Europea presentó en marzo de 2018 una propuesta de Decisión al Consejo para la aprobación del Pacto[3] entendiendo que el mismo encajaba con los progresos de la Unión Europea en materia de inmigración y asilo.

---

[2] Texto consolidado en español https://undocs.org/es/A/CONF.231/3
[3] COM(2018) 167 final.

Asimismo, ha de recordarse –siempre– el contenido del artículo 2 del Tratado de la Unión Europea, el cual recoge que "La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo y la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres".

En la propuesta de Decisión referida, la Comisión recuerda que el Pacto establece una lista de objetivos compartidos para una migración segura, ordenada y regular, y que el mismo no crea ninguna obligación jurídica en virtud del Derecho nacional o internacional, ni es su propósito hacerlo.

Por su parte, la Comisión Europea, desde la Agenda Europea sobre Migración de 2015, ha intentado mejorar el marco normativo tanto de la migración económica como sobre protección internacional, encontrándose con la severa oposición por parte del Consejo –el cual ha impedido el desarrollo de nuevas herramientas– y especialmente por los obstáculos de algunos Estados miembros al respecto[4].

En todo caso, el balance de lo conseguido desde 2015 resulta frustrante y debe llamar a una reflexión constructiva, toda vez que solo se ha avanzado en la línea habitual de insistir en la represión de la inmigración irregular, en la persecución de las redes de tráfico y en una –hipotética más que real– impermeabilización de fronteras exteriores de la UE: ello enlaza con la carencia total de mención alguna al Pacto Global en el nuevo Pacto de la UE sobre migraciones presentado en septiembre de 2020[5].

La evolución posterior del Pacto Global –y pese a que España estaba como país facilitador en 2019– ha sido más bien escasa o directamente de ignorar no solo el Pacto sino cualquier acercamiento global a la cuestión migratoria: por eso se hace necesario un esfuerzo pedagógico para "tranquilizar" a aquellos Estados de la UE más reacios a ese necesario enfoque multilateral.

---

[4] Es llamativa en este punto la deriva ultraconservadora del denominado "Grupo de Visegrado" formado por Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaquia, con el denominador común de oponerse frontalmente a cualquier intento de armonización política en cuestiones de migraciones, lo que les ha generado más de un desencuentro con el Tribunal Europeo de Justicia.

[5] https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0012.02/DOC_1&format=PDF

En esa línea se inscribe el trabajo del **Comité Económico y Social de la UE** para facilitar un debate –sosegado y constructivo– sobre las migraciones e intentando desarrollar una pedagogía que resalte el factor de normalidad de las mismas y la necesidad de su gestión política ordenada y eficaz[6]: ha de mencionarse el largo acervo del CESE sobre migraciones y asilo.

Entre las conclusiones de dicho dictamen se extraen que –tal y como manifestó la propia Comisión Europea en los trabajos preparatorios– el Pacto Mundial encaja perfectamente con el marco normativo ya existente en el ámbito de la UE y desarrolla el mismo: en el Pacto, las Naciones Unidas asumen que la gestión de las migraciones debe ser abordada de forma multilateral, recogiendo algunas líneas prioritarias para el diálogo y la gestión global en materia migratoria.

Para la Academia[7] del texto del Pacto pueden extraerse cuatro ideas:

1. Un reconocimiento explícito: ningún Estado puede abordar los desafíos que plantean las migraciones internacionales en solitario.
2. Una finalidad: fomentar la cooperación internacional sobre la migración.
3. Una limitación: el Pacto es un marco de cooperación no vinculante jurídicamente.
4. Una consecuencia: el Pacto respeta la soberanía de los Estados.

La idea, pues, es facilitar su asunción por parte de los Estados y por la Comunidad Internacional: en esta línea, el contenido del Pacto encaja plenamente en el artículo 2 del **Tratado de la Unión Europea**, que recoge –como valores principales– el respeto a la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías.

Por su parte, el CESE señala que el Pacto sitúa la cuestión de la migración y el asilo en el ámbito internacional y con carácter multilateral, con el objetivo de promover una mayor colaboración y diálogo entre los países de origen, destino y tránsito de los flujos migratorios, a fin de promover una migración ordenada, segura y regular.

---

[6] En esa línea se inscribe el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo *Aplicación del Pacto Mundial para una migración segura, ordenada y regular sobre la base de los valores de la UE.* Ponente José Antonio MORENO DÍAZ, SOC 615.
https://api2016.eesc.europa.eu/v1/documents/eesc-2019-01355-00-02-ac-tra-es.docx/content

[7] CACHÓN RODRÍGUEZ, L. y AYSA-LASTRA, M.: *El Pacto Mundial para la Migración Legal Segura, Ordenada y Regular: un contrato social internacional.* Anuario CIDOB de la Inmigración, 2019.

Asimismo, El CESE lamenta que el Pacto no se haya aprobado por todos los Estados miembros de la UE y considera que hubiera sido una excelente oportunidad para avanzar en construir una voz única de la UE sobre las migraciones en el escenario global. Por tanto, el CESE considera necesario que todos los Estados miembros de la UE ratifiquen dicho Pacto, al tiempo que recomienda que la UE explicite y desarrolle los objetivos del mismo a través de los mecanismos oportunos. El CESE considera interesante explorar las posibilidades para participar en el proceso de consultas y negociaciones intergubernamentales que llevarán al desarrollo del International Migration Review Forum (IMRF) y en el mismo, que será el instrumento de Naciones Unidas para seguimiento del Pacto Mundial.

El Pacto Mundial se desarrolla en 23 objetivos:

1. Recopilar y utilizar datos exactos y desglosados para formular políticas con base empírica.

2. Minimizar los factores adversos y estructurales que obligan a las personas a abandonar su país de origen.

3. Proporcionar información exacta y oportuna en todas las etapas de la migración.

4. Velar por que todos los migrantes tengan pruebas de su identidad jurídica y documentación adecuada.

5. Aumentar la disponibilidad y flexibilidad de las vías de migración regular.

6. Facilitar la contratación equitativa y ética y salvaguardar las condiciones que garantizan el trabajo decente.

7. Abordar y reducir las vulnerabilidades en la migración.

8. Salvar vidas y emprender iniciativas internacionales coordinadas sobre los migrantes desaparecidos.

9. Reforzar la respuesta transnacional al tráfico ilícito de migrantes.

10. Prevenir, combatir y erradicar la trata de personas en el contexto de la migración internacional.

11. Gestionar las fronteras de manera integrada, segura y coordinada.

12. Aumentar la certidumbre y previsibilidad de los procedimientos migratorios para la adecuada verificación de antecedentes, evaluación y derivación.

13. Utilizar la detención de migrantes solo como último recurso y buscar otras alternativas.

14. Mejorar la protección, asistencia y cooperación consulares a lo largo de todo el ciclo migratorio.

15. Proporcionar a los migrantes el acceso a servicios básicos.

16. Empoderar a los migrantes y las sociedades para lograr la plena inclusión y la cohesión social.

17. Eliminar todas las formas de discriminación y promover un discurso público con base empírica para modificar las percepciones de la migración.

18. Invertir en el desarrollo de aptitudes y facilitar el reconocimiento mutuo de aptitudes, cualificaciones y competencias.

19. Crear las condiciones necesarias para que los migrantes y las diásporas puedan contribuir plenamente al desarrollo sostenible en todos los países.

20. Promover transferencias de remesas más rápidas, seguras y económicas y fomentar la inclusión financiera de los migrantes.

21. Colaborar para facilitar el regreso y la readmisión en condiciones de seguridad y dignidad, así como la reintegración sostenible.

22. Establecer mecanismos para la portabilidad de la seguridad social y las prestaciones adquiridas.

23. Fortalecer la cooperación internacional y las alianzas mundiales para la migración segura, ordenada y regular.

Finalmente, el CESE realiza dos consideraciones muy importantes: el reconocimiento al esfuerzo de la ciudadanía, interlocutores sociales y organizaciones de la

sociedad civil de la UE que –a través de su compromiso y actividad– han demostrado el cumplimiento efectivo de los valores de la UE[8] y, por ende, de los objetivos del Pacto, especialmente en los momento críticos y –por otro lado– la preocupación por que fuerzas políticas de extrema derecha traten de convertir el fenómeno migratorio en un problema que genere crispación y fomente los discursos de odio, creando una UE más dividida y confrontada que no sea capaz de ofrecer propuestas adecuadas.

Yendo de lo general a lo particular, el 23 de septiembre de 2020 la Comisión Europea presentó el nuevo **Pacto de Migración y Asilo**[9]: dicha propuesta incluye una aportación estadística muy útil sobre el "estado de la cuestión migratoria" en la UE, con datos muy llamativos, como por ejemplo que en 2019 residen en la UE 20,9 millones de extranjeros no-UE, esto es, el 4,7% de la población total de la UE, así como 2,6 millones de refugiados, es decir el 0,6% de la población UE.

Asimismo, el texto del PMA realiza un análisis acertado de la cuestión exponiendo la falta de una solidaridad efectiva intra-UE, el fracaso de las políticas de retorno o las diferencias entre los diferentes marcos de asilo, así como la necesidad de un marco europeo para gestionar "la interdependencia" con un enfoque global que reúna las políticas de migración, asilo, integración y gestión de fronteras, partiendo de la base de que "(…) ningún Estado miembro debe asumir una responsabilidad desproporcionada y que todos los estados miembros deben contribuir a la solidaridad de forma constante".

Sin embargo, una somera lectura de los nueve puntos del "pacto" nos muestra que ni es un pacto, puesto que como tal no ha sido pactado con Estados, interlocutores, ONG u otros, sino que es una propuesta emanada de la (buena) voluntad de la Comisión y que –desde luego– no es sobre migración y menos sobre asilo[10], sino que –esencialmente– aborda el control de fronteras, toda vez que de esos nueve puntos solo dos hacen mención a migración (atracción del talento a la UE e integración) mientras que el resto abordan control de fronteras, promoción de retornos y expulsiones, facilitar las readmisiones por los países de origen, lucha contra la inmigración irregular y demás discursos falsamente securitarios a los que nos tiene acos-

---

[8] Especialmente los miles de voluntarios, ante la inacción de los Estados, durante la catástrofe humanitaria en el Mediterráneo en 2015.
[9] Texto del Pacto en español:
https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0012.02/DOC_1&format=PDF
[10] Muy interesante el análisis de Gemma Pinyol "No es un Pacto de Migración y Asilo sino de control de fronteras" *Agenda Pública*, septiembre 2020.

tumbrados la Comisión Europea pero renunciando a centrarse en lo urgente e imprescindible, esto es, habilitar un marco de migración legal, segura, ordenada, eficaz y ágil hacia la UE, así como un sistema común, obligatorio y eficaz de asilo que responda rápidamente a las obligaciones internacionales; insistiendo en la idea de una política migratoria de la UE de naturaleza neoliberal[11] basada en el beneficio económico (explotación), la seguridad urbana (control y seguridad) e "integración" en nuestra sociedad de mercado (identidad cultural europea).

El PMA se articula en tres grandes ejes:

1. Mejorar la cooperación con países terceros de origen y tránsito para mejorar la gestión migratoria;
2. Mejorar la gestión de las fronteras exteriores, intensificar la cooperación técnica y los mecanismos de identificación y corregir y modernizar los procedimientos para garantizar mayor claridad en la adjudicación de responsabilidades;
3. Establecer un nuevo mecanismo de solidaridad constante.

De manera específica, el PMA busca –en teoría– favorecer una gestión sólida y justa de las fronteras exteriores, incluidos los controles de identidad, salud y seguridad; unas normas de asilo justas y eficientes, racionalizando los procedimientos de asilo y retorno; un nuevo mecanismo de solidaridad para situaciones de búsqueda y salvamento, presión y crisis; una mayor previsión, preparación y respuesta ante las crisis; una política de retorno eficaz y un enfoque coordinado de la UE en materia de retorno; una gobernanza global a escala de la UE para una mejor gestión y aplicación de las políticas de asilo y migración; unas asociaciones mutuamente beneficiosas con países terceros clave de origen y tránsito; el desarrollo de vías legales sostenibles para quienes necesitan protección y para atraer talento a la UE; y el apoyo a unas políticas de integración eficaces.

La presentación del PMA se acompaña asimismo de otros nuevos documentos, cuyo estudio requiere de mayor atención puesto que recogen el detalle de la agenda de trabajo propuesta en el mismo. Se propone:

1. Un Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración, que incluya un nuevo *mecanismo de solidaridad* y se propone nueva legislación para establecer un procedimiento de control en las fronteras exteriores.

---

[11] IZQUIERDO ESCRIBANO, Antonio: "La política migratoria en la UE y la crisis de la Democracia", *Mientras Tanto*, noviembre 2019.

2. Se modifica la propuesta de nuevo Reglamento sobre los procedimientos de protección internacional para incluir un nuevo procedimiento *rápido* fronterizo y aumentar la "eficacia" de los procedimientos de asilo.

3. Se modifica la propuesta de Reglamento EURODAC para satisfacer las necesidades de datos del nuevo marco para la gestión del asilo y la migración en la UE.

4. Se define una nueva estrategia sobre retorno voluntario y reintegración.

5. Se adopta una Recomendación sobre la cooperación entre los Estados miembros en relación con las actividades de salvamento realizadas por entidades privadas.

6. Se presenta la recomendación sobre las vías legales de protección en la UE, incluido el reasentamiento.

7. Se propone legislación para hacer frente a situaciones de crisis y fuerza mayor y derogar la Directiva sobre protección temporal.

8. Se presenta un Plan Rector de Preparación y Gestión de Crisis Migratorias.

El CESE también se ha pronunciado muy recientemente sobre dicho Pacto[12] y constata la falta de avance en la consecución de una política común de migración por parte de la UE, lo cual debilita la solidaridad entre los Estados miembros al tiempo que afecta al debido cumplimiento de las responsabilidades derivadas del Derecho internacional, muy especialmente en lo referido al Derecho de Asilo.

El CESE considera que la UE necesita encontrar el equilibrio adecuado entre una gestión eficaz y realista de las migraciones, que sea humana y sostenible, garantizando al mismo tiempo la seguridad y el control de sus fronteras exteriores. Además, la UE debe enviar un mensaje claro a los europeos en el sentido de que la migración puede gestionarse mejor de forma colectiva.

---

[12] Dictamen sobre la *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo.* SOC 649. Ponente, José Antonio Moreno Díaz.
https://api2016.eesc.europa.eu/v1/documents/eesc-2020-04226-00-00-ac-tra-es.docx/content

Por ello, si bien el CESE saluda la presentación del nuevo PMA, que consolida los planes de trabajo quinquenales que la Comisión presenta en materia de gestión común de inmigración y asilo: Tampere (1999), La Haya (2004), Estocolmo (2009) y la Agenda Europea de Migraciones (2015), considera que se trata más de una agenda de trabajo de la Comisión que de un pacto. Las propuestas que acompañan al PMA son importantes, pero insuficientes para el desarrollo de un marco europeo común de gestión de las migraciones que sea eficaz y conforme a los valores y los objetivos de la UE.

El CESE lamenta que el nuevo PMA dedique la mayoría de sus propuestas a la gestión de las fronteras exteriores y el retorno, sin prestar la atención debida a las vías regulares para la inmigración, a las vías seguras para el asilo o a la inclusión e integración de nacionales de países terceros en la UE.

De manera contundente el CESE lamenta que no exista mención alguna en el PMA al Acuerdo Global para una Migración Legal, Segura y Ordenada de Naciones Unidas (2018) como antecedente multilateral de una propuesta de gestión internacional de las migraciones.

Se refuerza en el dictamen CESE la idea de un sistema multilateral mundial sobre migraciones basado en normas, también en los ámbitos de la movilidad y la migración, y se insta a la Comisión a que coordine la nueva Agenda con las políticas e instrumentos mundiales[13].

Para el CESE, el PMA apunta correctamente a las inconsistencias entre los sistemas de asilo y retorno de los Estados miembros, y señala la necesidad de fortalecer la solidaridad: sin embargo, no está claro si el principio de solidaridad voluntaria y selectiva propuesto ayudará a resolver los principales retos de coordinación ni se mencionan los incentivos para que los Estados miembros participen en este mecanismo, especialmente tras la negativa de algunos de ellos a participar en el anterior programa de reubicación (grupo de Visegrado). Al revés, cuando se incentiva a los Estados miembros a participar, esto no se hace en el ámbito de la reubicación –que es la cuestión más apremiante, difícil y costosa– sino en el de desarrollo de capacidades y en el de retorno.

[13] El programa de trabajo de la Comisión para 2021 contempla la adopción de una Comunicación conjunta sobre el refuerzo de la contribución de la UE al multilateralismo basado en normas durante el segundo trimestre de 2021.

El CESE considera que el sistema de control previo a la entrada y los procedimientos fronterizos previstos propuestos son inadecuados: en primer lugar, el sistema de control no ofrece suficientes garantías procesales de respeto de los derechos fundamentales de las personas que acceden a él. En su forma actual, pone mayor presión para que los países distingan de manera ágil y, por ende, no se ajusta al respeto de los derechos individuales recogidos en la Convención de Ginebra de 1951, especialmente el principio de no devolución. En segundo lugar, tal como sucedió desde 2015 con el enfoque de los *hotspots*, las condiciones de acogida de los migrantes y los solicitantes de asilo constituyen un problema grave que debe abordarse de lleno.

El CESE espera con interés recibir la Estrategia de la UE sobre el retorno voluntario y la reintegración, un documento que se espera que impulse de manera significativa medidas de reintegración sólidas y, de este modo, se aleje de planteamientos centrados sobre todo en actividades de vigilancia. En el retorno deben participar los diversos agentes sociales, económicos y políticos que puedan crear un entorno más inclusivo y humano.

Por otro lado, el Comité da la bienvenida a las iniciativas de salvamento marítimo que busquen, efectivamente, salvar vidas. Para el CESE el rescate y salvamento marítimo es una obligación legal internacional que deben cumplir los Estados miembros, habilitando mecanismos públicos eficaces y adecuados a tal fin. En este sentido, el CESE considera que es necesario seguir esforzándose por evitar la criminalización de los agentes humanitarios que realizan las tan necesarias operaciones de búsqueda y rescate.

También el CESE da la bienvenida a las iniciativas que mejoren la corresponsabilidad y una mejor gobernanza de los flujos migratorios con países terceros. Sin embargo, expresa su preocupación por la utilización de mecanismos de cooperación que puedan derivar en la externalización de la gestión migratoria de la UE o convertirla en un incentivo negativo para estos países, así como la tentación de condicionar la ayuda al desarrollo y la cooperación con el desarrollo de políticas de control migratorio o readmisión.

El CESE coincide en la necesidad del desarrollo de vías seguras y legales para acceder a territorio europeo, especialmente con los programas de reasentamiento y de patrocinio comunitario. Pero considera que estas vías solo dan respuesta parcial a un perfil determinado y específico de personas y no dan respuestas integrales, eficaces y seguras a la necesidad de vías regulares para la inmigración en UE. El CESE lamenta que las medidas para avanzar en vías regulares de entrada estén limitadas

a la atracción de talento, o a la revisión de las Directivas de trabajadores de alta cualificación (*blue card*) y de estudio e investigación. Es imprescindible una mirada integral a la movilidad para ofrecer alternativas que vayan más allá del control de fronteras y el retorno.

Por otro lado, el CESE desea llamar la atención sobre las condiciones de vida y de trabajo de numerosos nacionales de países terceros, especialmente los que trabajan en la agricultura, las cuales se han puesto de manifiesto durante la pandemia y el confinamiento. Los Estados miembros y sus organismos especializados deben hacer frente a los casos de abuso y explotación, y se debe alentar a las organizaciones de la sociedad civil y los sindicatos a dialogar con los nacionales de países terceros, independientemente de su nivel de empleo y remuneración.

En el ámbito de la lucha contra las redes el CESE señala su preocupación ante el riesgo de que dé lugar a una vulneración de los derechos de las personas víctimas de la trata y el tráfico, y especialmente ante la participación de países terceros en los que no se respeten los derechos fundamentales de estas personas, o unas condiciones de vida dignas. Asimismo, se ha visto cómo la lucha contra el tráfico de personas es utilizada para intentar criminalizar la acción humanitaria, con persecución de las organizaciones humanitarias que realizan rescates.

En último lugar, el CESE considera necesario seguir luchando contra las redes de tráfico y trata de personas, y reconoce plenamente la necesidad de mejorar la eficiencia de la Directiva sobre sanciones para quienes emplean personas de manera irregular.

Ha habido un giro de guión reciente que plantea que el debate migratorio en la UE no ha hecho sino comenzar y que el PMA no es un fin en sí mismo: durante la Presidencia alemana del segundo semestre de 2020 debido a la pandemia no se avanzó mucho al respecto en el Consejo y actualmente la Presidencia portuguesa se halla gestionando las consecuencias y remedios respecto a la COVID-19.

Ante este *impasse* un grupo de países –encabezados por España– viene exigiendo la necesidad de replantear la agenda migratoria y considera que el contenido del PMA no resulta satisfactorio para los países que reciben más flujos migratorios y que se sitúan en el Sur de la UE: España, Italia, Grecia, Malta y Chipre.

El último aldabón ha sido una minicumbre de estos países en Atenas en el mes de marzo de 2021 por la cual ya se plantan y exigen a la UE una política migratoria realmente eficaz y solidaria con los mismos, evitando más concesiones al grupo de Visegrado.

Finalmente y por concretar en España, si bien el número de llegadas irregulares de migrantes a la UE se ha reducido exponencialmente desde los 1.820.000 en 2015 a 142.000 en 2019[14], el crecimiento en España ha sido geométrico especialmente desde otoño de 2020 y muy concretamente a las Islas Canarias: así las entradas irregulares se incrementaron globalmente en España un 29%, si bien por vía marítima se incrementaron casi un 57%, pero en Canarias se incrementaron un 756´8% hasta un total de 41.865 personas[15].

Ello ha generado un momento crítico en el que el Gobierno español no se ha caracterizado –precisamente– por la agilidad, permitiendo con su inacción que "el atolladero canario" se prolongue, debido fundamentalmente a la actitud del Ministerio del Interior que impide los traslados a la Península Ibérica, desoyendo el criterio del Tribunal Supremo respecto a la movilidad en territorio español cuando se pronunció[16] respecto a la misma situación de "embotellamiento inducido" en Ceuta y Melilla.

El criterio –no ajustado a derecho– del Ministerio del Interior es evitar los traslados a la Península para desincentivar la llegada a Canarias pero transformando –de manera poco humanitaria y nada responsable– las Islas Canarias en "válvulas de control migratorio" respecto al resto de España.

La paradoja es evidente: España pide a la UE un principio de reparto solidario de los migrantes que llegan a su territorio, reparto solidario que España no realiza en su propio ámbito territorial, *castigando* a Canarias por su propia situación geográfica, y con un planteamiento utilitarista se utiliza al archipiélago como filtro.

Como conclusión, mencionar la necesidad de reafirmar la percepción normalizada de la cuestión migratoria que –lejos de prejuicios y manipulaciones ideológicas– permita un adecuado análisis que lleve al desarrollo de políticas realistas, efectivas y multilaterales, pues resulta evidente la necesaria implicación de la multiplicidad de agentes intervinientes en los itinerarios y en los proyectos migratorios. Con ello también estaremos desactivando uno de los viveros ideológicos de la extrema derecha actualmente, la cual no duda en intoxicar la convivencia mintiendo sobre las migraciones y articulando discursos de odio.

---

[14] 1.280.000 solicitudes de asilo en la UE en 2015 a 698.000 en 2019. Fuente EUROSTAT y FRONTEX.
[15] Fuente Ministerio del Interior.
[16] Sentencia de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo Julio 2020.

Sheila González
Xavier Bonal

El derecho a la educación en el contexto de pandemia

Campo de trigo cerca de Carantec, Alekséi von Jawlensky, 1905.

Uno de los efectos colaterales de la crisis sanitaria ha sido su impacto sobre el derecho a la educación. La necesidad de reducir la propagación de la COVID-19 llevó en marzo del año pasado el cierre de escuelas infantiles, centros educativos de primaria y secundaria y universidades. Esto ha puesto de manifiesto, por un lado, el sentido de su existencia –cuestionado a menudo por la irrupción de las plataformas digitales– y, por otro, la multiplicidad de funciones que van más allá de la estrictamente educativa (sociabilidad, socialización, la conciliación laboral-familiar y la salud mental, entre otras). Al tiempo, ha dado mayor visibilidad a una desigualdad ya existente.

La apertura de las escuelas ha sido un primer paso para frenar el incremento de las desigualdades educativas, pero debe ir acompañado de una apuesta más clara para revertir las desigualdades ya creadas, priorizando al alumnado que más ha perdido durante el confinamiento, y asegurándoles mejores condiciones de escolarización, de refuerzo educativo y de educación no formal.

UNO de los efectos colaterales de la crisis sanitaria ha sido, sin duda, su impacto sobre el derecho a la educación. La necesidad de reducir la propagación de la COVID-19 y las informaciones existentes sobre el papel de los niños y jóvenes en el contagio del virus aconsejaron en el mes de marzo el cierre de escuelas infantiles, centros educativos de primaria y secundaria y universidades. Esta situación socioeducativa inédita dejó a millones de estudiantes confinados en su casa, recibiendo clases a distancia con más o menos intensidad. Actualmente, como han alertado diferentes instituciones internacionales (UNESCO, UNICEF), 168 millones de niños y jóvenes hace un año que no van a clase y más de 800 millones han experimentado o experimentan interrupciones temporales en su formación.

Disponemos de estudios que tratan los impactos de la ausencia de escuela en otros momentos y contextos sobre los resultados del aprendizaje. Estos estudios ayudan a comprender los posibles efectos del cierre actual sobre el aprendizaje y los mecanismos por los que se producen las desigualdades educativas. El absentismo, las huelgas docentes, las vacaciones escolares de verano, los desastres naturales o los conflictos bélicos son algunas de las razones por las que las escuelas han reducido o incluso parado su actividad en el pasado. Las conclusiones de estos estudios son unánimes y destacan la existencia de una pérdida general de aprendizaje.

Los resultados coinciden, también, en que las crisis anteriores tuvieron un efecto más intenso y negativo sobre los resultados del aprendizaje en aquellos contextos con mayores proporciones de familias desfavorecidas. Las pérdidas pueden ser más o menos severas dependiendo del bagaje previo de los estudiantes, las características de su familia, edad o trayectoria educativa, entre otros factores (Alegre, 2016; Borse *et al.*, 2011; Chen, *et al.*, 2011; Goodman, 2014; Jaume y Willén, 2019; Kuhfeld y Tarasawa, 2020; Marcotte y Hemelt, 2008; Sadique *et al.*, 2008; Shores y Steinberg, 2018).

Siguiendo esta línea, varios análisis advirtieron ya desde los primeros momentos de que el cierre de la escuela ampliaría la brecha de aprendizaje entre los niños vulnerables y sus compañeros de entornos más acomodados, llegando incluso a revertir el progreso realizado durante la última década para reducir esta brecha (Bonal y González, 2020, 2021). Estas primeras hipótesis acerca de la pérdida del aprendizaje y de los procesos generadores de la misma han sido a día de hoy validadas por la evidencia empírica. A pesar de la inmediatez de la pandemia, la investigación sobre los efectos educativos derivados de esta anómala situación ha sido notablemente rica. Según los resultados recogidos en Reino Unido (Nelson y Sharp, 2020), Bélgica (Maldonado y De Witte, 2020) u Holanda (Engzell *et al*., 2020), donde las pérdidas de aprendizaje han sido ya evaluadas, se observa una reducción generalizada del aprendizaje del alumnado en comparación con las generaciones previas y un incremento de las desigualdades, tanto entre escuelas según su composición social como entre alumnos de acuerdo a su origen socioeconómico. En definitiva, los antecedentes sociales y las condiciones de confinamiento de los estudiantes están asociados a sus oportunidades de aprendizaje, y estas oportunidades desiguales agravan, a su vez, las desigualdades existentes en la adquisición de habilidades y el rendimiento académico, lo que conlleva un incremento de la distancia entre el alumnado de entornos más favorecidos y aquel más vulnerable.

La desaparición de la institución escolar, desde las escuelas infantiles a las universidades, ha puesto de manifiesto, por un lado, el sentido de su existencia –cuestionado a menudo por la irrupción de las plataformas digitales– y, por otro, la multiplicidad de funciones que van más allá de la estrictamente educativa. Y es que los efectos educativos se observan en el aprendizaje, pero también en la sociabilidad, socialización, la conciliación laboral-familiar y la salud mental, entre otros aspectos.

El derecho a la educación engloba ámbitos de índole muy diversa, con objetivos diferenciados y con problemas o tensiones propios en función de las edades, metas y dinámicas a las que responden. Trataremos aquí el impacto de la crisis sanitaria principalmente sobre tres de estos ámbitos: la educación infantil, la educación formal (principalmente la etapa de educación obligatoria) y el tiempo de ocio educativo. Acabamos con algunas reflexiones sobre el curso educativo actual y los retos para la política educativa.

UNOS INICIOS MÁS DESIGUALES: LA EDUCACIÓN INFANTIL EN COVID-19

La preocupación por el impacto del cierre escolar sobre los ritmos de aprendizaje centró buena parte de los esfuerzos iniciales en la búsqueda de instrumentos para

garantizar una cierta vinculación con el currículum. La escuela presencial fue sustituida por plataformas digitales, envío de fichas, encuentros virtuales y tutorías en línea. Nada de esto se ajustaba al valor y el sentido de la educación infantil. Las guarderías, con clara conciencia de su papel en el acompañamiento a los más pequeños y a sus familias, se reinventaron para trabajar a distancia, sin el contacto que caracteriza su labor pero con la voluntad de mantener el vínculo: vídeos para explicar cuentos, propuestas de actividades para hacer en familia, recopilación de recursos en las redes, comunicación por correo electrónico o las videollamadas pasaron a formar parte de la cotidianidad de muchos docentes y familias.

En el caso del segundo ciclo de educación infantil, incluido mayoritariamente en las escuelas primarias, las reacciones pueden responder a la diversidad de estilos pedagógicos, más cercanos a las funciones de los jardines de infancia o a un planteamiento más cercano al de la educación primaria. Las diferencias entre el primer y segundo ciclo de educación infantil responden, pues, al tipo de escuela y a los objetivos que estas asignan a la educación preescolar. En algunas escuelas se actuó de forma muy parecida a primaria (tareas más o menos intensas para realizar en casa, comunicación con los docentes, refuerzo de la lectoescritura), en otros se siguieron estrategias de acompañamiento menos curriculares.

Con niños de edades tan pequeñas, con poca capacidad de uso de las nuevas tecnologías e imposibilidad de hacer trabajo autónomo, la educación infantil a distancia lo tiene muy difícil para cumplir con los tres valores en clave social que le han sido asignados. Por un lado, la educación infantil cubre una función logístico-instrumental de guarda de los menores, que contribuye a la incorporación de la mujer al mercado laboral. Sin escuela, la conciliación laboral y familiar es imposible y son principalmente las mujeres las que renuncian al trabajo remunerado para dedicarse al trabajo de cuidados (sea por la salida del mercado laboral, sea a través de reducciones de jornada).

En segundo lugar, la educación infantil ha experimentado un progresivo reconocimiento social como espacio privilegiado de socialización y educación de los niños y niñas. El aprendizaje entre iguales se da con especial fuerza en las primeras etapas de vida, donde la curiosidad y la imitación actúan como detonantes de los nuevos descubrimientos. Sin escuela, desaparece este estímulo entre iguales, pero también la acción pretendidamente educativa del tiempo escolar y, por tanto, se reduce la exposición al aprendizaje de los más pequeños.

Por último, la educación infantil se ha convertido en un instrumento en la lucha contra la desigualdad social, dado que los efectos positivos de la educación tem-

prana se acentúan entre los niños y niñas que viven en familias desfavorecidas y con bajos niveles de instrucción. El paso por la educación infantil es especialmente valioso en términos de estímulos cognitivos, de motivación para aprender y de sociabilidad para la infancia de entornos más vulnerables, así como para los hijos e hijas de familias inmigradas, para los que el contacto con la lengua vehicular ayuda a reducir la distancia existente con sus compañeros nativos al iniciar la educación obligatoria. Sin escuela, los niños de entornos más vulnerables experimentan un mayor distanciamiento respecto a las dinámicas educativas propias del sistema escolar, al tiempo que pierden la oportunidad de aprendizaje de la lengua escolar.

El cierre de las escuelas infantiles y escuelas primarias durante medio año puede comportar pues, un incremento de las desigualdades a corto y largo plazo. Pero su impacto se prevé aún mayor si, como en crisis anteriores, el incremento del desempleo, especialmente entre las mujeres, comporta una reducción de las tasas de escolarización temprana de los hijos e hijas de familias con mayor vulnerabilidad social. El curso 20/21 apunta en esta línea: una menor escolarización en escuelas infantiles y, para algunos colectivos, también una menor entrada en la educación formal a los tres años de edad, etapa no obligatoria pero *de facto* universal en nuestro sistema educativo.

UNA EDUCACIÓN A DISTANCIA DESIGUAL DURANTE EL CIERRE ESCOLAR

En cuanto a la educación obligatoria, el traslado del aprendizaje desde los centros escolares al ámbito privado ha dado mayor visibilidad y ha enfatizado una desigualdad que existía ya antes de la llegada del virus, y que se manifiesta a través de diferentes lógicas. Trataremos aquí la brecha digital, las diferentes capacidades de las familias para dar apoyo a las tareas escolares y la desigual reacción de las escuelas frente al cierre escolar.

Empezamos por la brecha digital. Los resultados de una encuesta[1] que lanzamos durante la segunda semana de confinamiento evidencian que en Cataluña solo el 44% de los hogares con niños entre 3 y 18 años contaba con un dispositivo por persona. Entre las rentas más bajas el porcentaje se reduce hasta al 26%, sin contar con los sectores más desconectados, puesto que la encuesta era online. El Departamento de Educación de Cataluña cifró en 55.000 los niños y jóvenes sin conecti-

[1] Más información sobre los resultados de esta encuesta en https://blogs.uab.cat/aprenentatgeiconfinament/es/

vidad, aunque ha actualizado el dato a más de 180.000 teniendo en cuenta no solo la falta de conexión sino la insuficiencia de dispositivos en el hogar para garantizar el seguimiento del curso a distancia. En Cataluña, la administración pública activó la búsqueda de dispositivos digitales y de conexión y colaboró con los centros educativos en la detección y provisión de este material. Se sumó la sociedad civil a través de asociaciones de familias, de vecinos y entidades sociales. A pesar de todos los esfuerzos, una vez acabado el curso, todavía eran muchos los alumnos que no lo habían recibido.

A esta brecha de acceso se suma una importante desigualdad en la capacidad de uso de la tecnología, y es que el acceso a la red no comporta por sí mismo el dominio de las aplicaciones, la capacidad de seleccionar información en la red ni las posibilidades de procesarla. Es en este terreno donde más se extreman las diferencias sociales, también entre escuelas.

La escuela a distancia no parece haber podido suplir con la misma eficacia el papel compensatorio que juega la institución escolar presencial. Si bien buena parte de esta limitación tiene que ver con la brecha digital, incluso cuando el alumnado se puede conectar, el aprendizaje online durante el cierre escolar parece haber ampliado la distancia entre los estudiantes de origen socioeconómico diferente. Una investigación en Estados Unidos sobre el uso de un programa de matemáticas en línea (Zearn) –antes y durante el confinamiento– muestra un fuerte descenso del progreso de los estudiantes en matemáticas en los hogares situados en códigos postales de bajos ingresos, mientras que los códigos postales de ingresos elevados no experimentan grandes cambios (Coe *et al*., 2020; Goldstein, 2020). Antes de la pandemia, los resultados a través de la enseñanza en línea se habían mostrado ya, en general, más pobres que los obtenidos con la instrucción presencial (Kay, 2020). Así, si en condiciones normales de escuela se ha apuntado que los estudiantes de familias de bajos ingresos experimentan más interrupciones en el aula y unos peores climas escolares (Abadzi, 2009; Alegre y Benito, 2012), se puede entender ahora que el aprendizaje a distancia es un nuevo obstáculo para el desarrollo educativo de los hijos e hijas de entornos más vulnerables.

Las condiciones para un aprendizaje remoto efectivo no son fáciles de conseguir y se tuvieron que diseñar a contrarreloj: existía poca experiencia en enseñanza a distancia y en aprendizaje autónomo, por lo que durante el confinamiento se tendió a sustituir el aprendizaje guiado por el profesorado en el aula por un aprendizaje guiado, más o menos intensamente por el docente a distancia, pero que preveía el apoyo de un adulto en casa. Según los datos de nuestra encuesta, las diferencias sociales respecto a este acompañamiento de los adultos son claras y responden a

una doble desigualdad. Por un lado, el peso de esta función ha recaído principalmente sobre las mujeres. Con independencia de la edad del niño y de la clase social, son las madres quienes presentan mayores porcentajes de apoyo al estudio, mientras que los padres se convierten con menor frecuencia en acompañantes de los procesos de aprendizaje. Solo en un 19% de la muestra son ambos progenitores igualmente responsables de esta tarea.

Por otro lado, las diferentes capacidades de acompañamiento dependen del nivel de estudios de las familias. Así, el 48% de las madres con titulación universitaria daba apoyo al estudio de sus hijos e hijas en la ESO, 38% en el caso de las madres sin estudios. Más preocupantes son las diferencias respecto a la justificación del no apoyo a las tareas escolares. Entre las madres más instruidas, la gran mayoría justificaba el no acompañamiento porque era necesario, pero una cuarta parte de las madres con estudios obligatorios afirmaban no disponer de los conocimientos para hacerlo. Parece pues, que ni la escuela ni la sociedad estaban preparadas para aprender sin escuela presencial y menos para hacerlo de manera equitativa. Es aquí donde la desigualdad se amplía.

Y, en tercer lugar, la reacción de las escuelas durante el confinamiento no ha sido igual y por lo tanto se ha producido un desigual seguimiento del curso escolar por parte del alumnado. La pandemia ha permitido observar con mayor claridad la concentración del alumnado vulnerable en determinadas escuelas, como consecuencia de la segregación escolar. En un escenario de extrema dificultad, hay escuelas que han tenido que responder a una gran complejidad de situaciones (gestionar becas comedor, violencias familiares, desconexión del alumnado) y escuelas que “solo” han tenido que reorganizar la docencia y han contado con familias con recursos y con recursos de la escuela, en buena parte sufragados por las aportaciones voluntarias a través de las asociaciones de familias.

Una encuesta impulsada por Judith Jacovkis y Aina Tarabini, dirigida al profesorado durante el cierre escolar, observa que el tipo y la frecuencia de actividades realizadas por los centros varía en función de las etapas formativas pero también de la titularidad (más actividades y con mayor frecuencia en los centros concertados y privados, que en los públicos). Los datos de nuestra encuesta apuntan en la misma línea. Con el objetivo de captar la intensidad del trabajo escolar, construimos un índice de oportunidades de aprendizaje (IOA), que concentra información sobre las horas dedicadas a las tareas escolares, el contacto en línea con la escuela y el tutor, la realización de deberes y las tareas corregidas por la escuela para alumnos de ciclo superior de primaria o mayor. Este índice oscila entre 0 y 100 en función de la frecuencia observada en la realización de estas tareas. Pues bien, a pesar de ser

considerado un periodo no lectivo, a lo largo de las dos primeras semanas de confinamiento la mayoría de los niños realizaron tareas escolares. Los datos, no obstante, nos muestran diferencias importantes. Un 28,3% del alumnado se sitúa en 0 (lo que significa que dedica menos de una hora al día a las actividades escolares, prácticamente no tiene comunicación con tutores y no tiene trabajos para hacer y ser corregidos). En el otro extremo (máximo IOA) tenemos un 7,7% de los niños y niñas. Un 80,2% tiene un índice IOA de 60 puntos o menos. Las escuelas privadas y concertadas, en las dos primeras semanas de confinamiento, se mostraron mucho más activas que las escuelas públicas en cuanto al mantenimiento de tareas escolares. Así, las medias de IOA por sector de titularidad son claramente diferentes entre escuela pública (34), concertada (58) y privada (77).

En el caso de la educación postobligatoria las diferencias son aún más claras. Las tareas han sido más intensas en el itinerario académico (Bachillerato) que el profesionalizador (CFGM), para todos los tipos de escuelas, manteniéndose, de nuevo, las diferencias entre titularidades. Así, el IOA medio de los estudiantes de CFGM es de 64 puntos en la privada, 63 en la concertada y solo 37 a la pública; en todo caso muy lejos de la puntuación del alumnado de 2.º de Bachillerato (85, 84 y 67, respectivamente). No disponemos todavía de datos para España pero es probable que estas diferencias hayan tenido impacto en las pruebas de selectividad y, por tanto, en el acceso a la universidad, tal y como ha se ha demostrado en contextos cercanos, como el Reino Unido.

A medida que avanzó el confinamiento, la exposición al aprendizaje parece haberse incrementado, puesto que las escuelas fueron encontrando nuevas fórmulas de trabajo y de conexión con su alumnado. Así lo muestran los resultados de una encuesta encargada por el Consorcio de Educación de Barcelona durante el mes de mayo. Se observa un incremento de la exposición al aprendizaje para el conjunto de niños y niñas, pero el mantenimiento de diferencias importantes según origen social y titularidad. Así, a final de curso, el IOA del alumnado vulnerable fue del 55,3 en la pública y del 66,6 en la concertada, mientras que en el caso de niños y jóvenes no vulnerables la cifra creció hasta el 68,6 en la escuela pública y hasta el 84 en la concertada (CEB, 2020).

DESIGUALDAD EN EL OCIO EDUCATIVO

El confinamiento impactó también en la educación informal y no formal. Respecto al tiempo no escolar, las desigualdades se refuerzan a partir del capital instructivo y cultural de las familias, que determina las dinámicas familiares y los usos del tiempo.

Los datos de nuestra encuesta corroboran que las familias más instruidas refuerzan la educación formal a través de actividades deportivas, musicales o manualidades, mientras que las familias menos instruidas recurren con mayor frecuencia a recursos externos –como los videojuegos, la televisión o las redes sociales– para ocupar el tiempo de sus hijos e hijas.

De forma simplificada, podríamos decir que las familias de clase media hicieron un uso del tiempo más parecido a lo que los niños hubieran hecho durante la jornada escolar y, por tanto, la pérdida por el cierre escolar para ellos debe ser previsiblemente menor. En cambio, para los niños y niñas de familias sin estudios, el uso del tiempo durante el confinamiento se aleja de los estímulos escolares, generando así una mayor pérdida de aprendizaje.

Respecto al ocio educativo, que se ha demostrado como un importante instrumento a favor de la igualdad de oportunidades educativas (González Motos, 2016), en Cataluña, durante la segunda semana, el 70% de las actividades extraescolares habían dejado de realizarse. De nuevo, con diferencias destacadas según las características familiares. Antes de esta situación excepcional, entre las familias con niños de primaria que respondieron la encuesta solo el 60% de aquellas con estudios obligatorios realizaban algún tipo de actividad extraescolar, el 94% en el caso de las familias más capitalizadas. En confinamiento, fueron las familias más instruidas las que más las mantuvieron (31,4%, respecto al 16% de las familias menos capitalizadas), incrementando así la distancia entre ambos grupos.

El ocio educativo ha experimentado una doble afectación durante el curso 20/21. Por un lado, el incremento de la precariedad laboral y la pobreza han afectado a la capacidad de las familias de ampliar el tiempo educativo de sus hijos e hijas a través de actividades deportivas, musicales, artísticas o de idiomas. Por otro, los requisitos de organización para reducir el riesgo de contagio y las restricciones normativas que han obligado al cese intermitente de estas actividades han supuesto una reducción de la oferta de ocio, especialmente agudizado entre el alumnado más vulnerable.

Es necesario ampliar los tiempos educativos del alumnado más vulnerable a través de un ocio educativo de calidad (actividades deportivas, artísticas, musicales…), que permita crear espacios de socialización, sociabilidad y aprendizajes más allá del horario lectivo. Los programas de acompañamiento al estudio (refuerzo escolar, impulso lector, mentorías) se deben redefinir para continuar buscando la adhesión y éxito escolar, ahora a través de la conexión con la escuela. La existencia de canales de identificación de la vulnerabilidad social, especialmente en el ámbito local, deben servir, junto con la coordinación con otros agentes educativos, para acceder a los niños, niñas y jóvenes con peores condiciones de educabilidad, situaciones de riesgo

ahora ampliadas por el incremento de la pobreza y la precariedad. Los recursos municipales (bibliotecas, espacios deportivos, centros cívicos, programas de ocio) han de buscar la ampliación de las oportunidades educativas, especialmente de aquellos niños y jóvenes que más están perdiendo debido a esta situación excepcional.

LA VUELTA A CLASES, ¿FIN DE LA DESIGUALDAD?

A final del curso 19/20, algunas comunidades autónomas, como Cataluña, facilitaron una apertura parcial de las escuelas, solo para el alumnado más vulnerable, hijos con ambos progenitores trabajando fuera del hogar y el alumnado que cambiaba de etapa educativa (6.º de primaria, 4.º ESO y bachillerato). El retorno a las aulas fue muy limitado y contó con la oposición de una parte de las direcciones de escuelas, con prácticas más o menos explícitas de desincentivo hacia las familias. En definitiva, la mayor parte del alumnado enlazó el tercer trimestre sin escuela presencial con las vacaciones de verano, es decir, seis meses sin clases.

La apertura de las escuelas en septiembre ha sido, sin duda, un primer paso para frenar el incremento de las desigualdades educativas. En España se ha hecho una apuesta decidida por la presencialidad escolar en toda la educación primaria, pero ha habido mayor diversidad en las etapas secundaria y postobligatoria. Algunas comunidades autónomas como Cataluña, Cantabria, Extremadura o Castilla y León también han optado por la presencialidad en estas etapas, mientras que la mayor parte de territorios han preferido la semipresencialidad a partir de segundo de ESO. El impacto de la educación a distancia sobre los ritmos de aprendizaje y el riesgo de incremento de la desafección escolar y su traducción en fracaso escolar y abandono escolar prematuro hacen prioritario recuperar la presencialidad para garantizar la igualdad de oportunidades.

La presencialidad es imprescindible pero no suficiente. Es necesario también una apuesta más clara para revertir las desigualdades ya creadas, priorizando al alumnado que más ha perdido durante el confinamiento, y asegurándoles mejores condiciones de escolarización, de refuerzo educativo y de educación no formal. La vuelta a clase se ha realizado sin dar respuesta a los déficits estructurales del sistema, se está produciendo un mayor absentismo escolar y se han perdido algunos recursos. Por ejemplo, en Cataluña las escuelas de máxima complejidad han renunciado a la sexta hora lectiva de la que disponían como instrumento compensatorio y ha habido una reducción generalizada de las actividades complementarias en los centros educativos, de forma que el nuevo curso 2020/2021 puede no ser suficiente para revertir estas desigualdades.

El sistema educativo ya planteaba importantes limitaciones en su capacidad para eliminar las desigualdades sociales de partida y requería de más y mejores políticas. La acumulación de desigualdades en tiempos de confinamiento hace ahora urgente una nueva respuesta. Las modificaciones parciales a las que estábamos acostumbrados parecen no ser válidas, necesitamos un replanteamiento más integral.

Evitar el incremento de la desigualdad requiere de acciones durante los confinamientos y cuarentenas parciales, que están teniendo lugar durante el curso actual para controlar la propagación del virus en las aulas una vez que se identifica un caso positivo de COVID-19. Durante el cierre escolar es básico garantizar el acceso a la conexión y los dispositivos, pero también hay que continuar facilitando instrumentos alternativos al aprendizaje online (materiales en papel, apoyo telefónico) como han llevado a cabo algunas comunidades autónomas, ciudades o centros educativos por iniciativa propia. Es también necesario repensar el rol de los docentes y de las familias en este proceso de aprendizaje a distancia, redefinir no solo cómo enseñamos sino también qué enseñamos, todo ello teniendo en cuenta que las condiciones de confinamiento y las necesidades de cada familia son altamente desiguales. Hay que completar la atención educativa con la garantía de que las familias pueden atender a sus hijos e hijas durante las cuarentenas escolares, a través de permisos remunerados u otras formas de atención que eviten la desprotección de los menores.

Las intervenciones deben dirigirse simultáneamente a varios frentes. En primer lugar, deben dar respuesta a cuestiones estrictamente coyunturales, derivadas de la crisis sanitaria, y al mismo tiempo hacer frente a los problemas estructurales del sistema. En segundo lugar, hay que evitar un incremento de la desigualdad en estos meses de anomalía educativa y a la vez intentar compensar el aumento de la desigualdad que ya ha se ha producido. En definitiva, intervenir en el ámbito educativo no es sencillo pero es extremadamente necesario para garantizar el derecho efectivo a la educación.

REFERENCIAS BIGLIOGRÁFICAS

ABADZI, H. (2009): “Instructional time loss in developing countries: Concepts, measurement, and implications”. *World Bank Research Observer,* 24(2), 267–290.

ALEGRE, M. A. (2016): *¿Sirven los programas de verano para mejorar los aprendizajes y los resultados educativos de los alumnos?* Barcelona, Ivàlua-Fundació Jaume Bofill.

ALEGRE, Miguel A. y BENITO, R. (2012): "Climas y (sobre todo) culturas escolares: cómo se explican y qué permiten explicar", en C. GÓMEZ-GRANELL y P. MARI-KLOSE (Eds.): *Familia y Relaciones Intergeneracionales: un Espacio de Oportunidades para la Educación de los Hijos e Hijas.* Barcelona, Institut d'Infància I MónUrbà.

BONAL, X. y GONZÁLEZ, S. (2020): "The impact of lockdown on the learning gap: family and school divisions in times of crisis". *International Review of Education,* 66: 635–655.

BONAL, X. y GONZÁLEZ, S. (2021): "Educación formal e informal en confinamiento: una creciente desigualdad de oportunidades de aprendizaje". *Revista de Sociologia de la Educación* – RASE, 14 (1): 44-62.

BORSE, R. H.; BEHRAVESH, C. B.; DUMANOVSKY, T.; ZUCKER, J. R.; SWERDLOW, D.; EDELSON, P. y MELTZER, M. I. (2011): "Closing schools in response to the 2009 pandemic influenza a H1N1 virus in New York City: Economic Impact On Households". *Clinical Infectious Diseases,* 52(SUPPL.1), 168–172.

CHEN, W. C.; HUANG, A. S.; CHUANG, J. H.; CHIU, C. C. y KUO, H. S. (2011): "Social and economic impact of school closure resulting from pandemic influenza A/H1N1". *Journal of Infection,* 62(3), 200–203.

CEB (2020): *Els alumnes de la ciutat de Barcelona en situació de vulnerabilitat durant el confinament per la covid-19.* Informe de resultats.

COE, R.; WEIDMANN, B.; COLEMAN, R.; KAY, J.; ELLIS-THOMPSON, A.; GNANAPRAGASAM, A. y ZAMAN, M. (2020): *Impact of School Closures on the Attainment Gap.* London, Education Endowment Foundation.

ENGZELL, P.; FREY, A. y VERHAGEN, M. D. (2020): *Learning Inequality During the Covid-19 Pandemic.*

GOLDSTEIN, D. (5h june 2020): "Research Shows Students Falling Months Behind During Virus Disruptions". *The NY Times.*

GONZÁLEZ MOTOS, S. (2016): "¿Qué impacto tienen las actividades extraescolares sobre los aprendizajes de los niños y los jóvenes?" *¿Qué funciona en educación?* series, n.º 4. Barcelona, Ivàlua- Fundació Jaume Bofill.

GOODMAN, J. S. (2014): *Flaking out: Student absences and snow days as disruptions of instruction time.* NBER Working Paper Series (Vol. 20221).

JACOVKIS, J. y Tarabini, A. (2021): "COVID-19 y escuela a distancia: viejas y nuevas desigualdades". *Revista de Sociología de la Educación-RASE,* 14(1), 85.

JAUME, D. y Willén, A. (2019): "The long-run effects of teacher strikes: Evidence from Argentina". *Journal of Labor Economics,* 37(4), 1097–1139.

KAY, J. (2020): *Remote Learning.* London, Education Endowment Foundation.

KUHFELD, M. y TARASAWA, B. (2020b): "The COVID-19 slide: What summer learning loss can tell us about the potential impact of school closures on student academic achievement". *NWEA Research*.

MALDONADO, J. E.; De Witte, K. (2020): *The Effect of School Closures on standardised student test outcomes.* Ku Leuven – Department of Economics.

MARCOTTE, D. E. y HEMELT, S. W. (2008): "Unscheduled School Closings and Student Performance". *Education Finance and Policy,* 3(3), 316–338.

NELSON, J. y SHARP, C (2020): *Key findings from the Wave 1 survey.* National Foundation for Educational Research.

SADIQUE, M. Z.; ADAMS, E. J. y EDMUNDS, W. J. (2008): "Estimating the costs of school closure for mitigating an influenza pandemic". *BMC Public Health,* 8, 1–7.

SHORES, K. y STEINBERG, M. (2018): *The Impact of the Great Recession on Student Achievement: Evidence from Population Data.* CEPA Working Paper 17-09.

Margarita León

Estado de Bienestar y jóvenes

Mujer con copete, Alekséi von Jawlensky, 1913

No cabe duda de que debemos replantearnos cómo nuestro Estado de Bienestar institucionaliza las distintas etapas de nuestras trayectorias vitales y ofrece (o no) oportunidades que posibiliten un desarrollo personal. Las transformaciones sociales, económicas y culturales han sido tan profundas que necesitamos reformular las premisas de partida sobre las que se asientan las distintas políticas públicas que más afectan a la juventud. Es urgente un debate sobre cómo entendemos y construimos la solidaridad intergeneracional.

LOS Estados de Bienestar institucionalizan las distintas etapas de la vida de manera diversa. El modelo de bienestar que comparten los países europeos en latitudes mediterráneas otorga un papel central a la familia como proveedora de protección. Al igual que sucedía con las mujeres hasta hace relativamente poco tiempo, a ojos de nuestro Estado de Bienestar, las y los jóvenes no son individuos sujetos de derecho. Lo que en la literatura especializada se conoce como el 'familismo del sur' no es otra cosa que la articulación de todo un sistema de protección social que gira en torno al trabajador como principal sustentador de mujer e hijos dependientes. Así las prestaciones tienen un claro sesgo de edad porque a priori no están pensadas para facilitar la transición hacia la vida adulta. La inmensa mayoría de quienes no han cumplido aún los 25 no accede ni a las prestaciones vinculadas al empleo, el subsidio por desempleo fundamentalmente, ni tampoco a las prestaciones sociales no contributivas, que van destinadas mayoritariamente a personas adultas sin ingresos con o sin familia a cargo. El recientemente aprobado Ingreso Mínimo Vital, por ejemplo, al igual que el resto de las rentas mínimas autonómicas, fija el límite en los 23 años porque se sobre-entiende que por debajo de esa edad es el padre y la madre quienes procuran la seguridad económica y, en caso de fallar, accede a las redes mínimas de protección.

Por otra parte, las ayudas destinadas directamente a jóvenes, como las becas de apoyo al estudio, además de limitadas si comparamos el esfuerzo presupuestario que le dedican muchos otros países europeos, están condicionadas a la renta de la unidad familiar. Es decir, damos por hecho que la custodia paterna se alarga mucho más allá de sus límites legales. Esta realidad contrasta con países en los que sus Estados de Bienestar no asumen como punto de partida este rol central de las fami-

lias. En un país como Suecia las prestaciones por hijo/a a cargo terminan cuando cumplen los 16 (21 si siguen en educación). Además, el apoyo a la formación superior es independiente de la renta parental. De esta manera el Estado de Bienestar sueco apoya la transición hacia la etapa adulta de una manera más decidida que el Estado de Bienestar español y, en general, el conjunto del sur de Europa.

Esta es la principal razón por la que el gasto social en países como España e Italia presenta un claro sesgo hacia las cohortes de edad más avanzada. Además, este sesgo es extensible a la propia organización de los intereses colectivos en la que la juventud está escasamente representada incluso por parte de quien se supone que la representa. La tremenda saturación curricular de la educación secundaria o incluso los planes de estudios universitarios obedecen más a estrategias de reproducción corporativas que a las necesidades reales de quienes son objeto del servicio, y por eso es tan difícil cambiar lo que sabemos desde hace tiempo que no funciona.

Este principio de organización social, si lo queremos llamar así, cada vez resulta más problemático. Cambios socio-demográficos junto a otros procesos como la globalización, la post-industrialización y la entrada masiva de las mujeres al mercado laboral exigen a los Estados de Bienestar clásicos una transformación profunda para cubrir lo que llamamos los **nuevos riesgos sociales**. En el centro de estos nuevos riesgos se encuentran precisamente quienes antaño considerábamos protegidos bajo el ala del 'sustentador del pan' (*male breadwinner model* en su expresión inglesa): mujeres que necesitan resolver el conflicto entre las responsabilidades familiares y su participación en el mercado laboral, hogares mono-parentales o jóvenes que no consiguen emanciparse. En el caso concreto de la juventud, las dificultades se centran, por una parte, en la naturaleza cambiante de la propia noción de 'transición' hacia la vida adulta y en el empeoramiento de las expectativas inmediatas y futuras como resultado de las crisis más recientes.

En primer lugar, los distintos hitos que tiempo atrás marcaban la transición a la vida adulta se han desconectado ente sí. Los puentes que separan un momento vital de otro ya no se cruzan todos al mismo tiempo, ni de una vez por todas. Existe una reversibilidad que a la vez que otorga más libertad, también perpetúa el estado de tránsito. Entre el fin de la etapa educativa obligatoria y el momento en el que alguien consigue una fuente de ingresos estable y un hogar seguro ahora transcurre más de una década. La provisionalidad la hemos convertido en condición pero apenas si tenemos instrumentos de política pública que acompañen esta nueva realidad.

En segundo lugar, tanto nuestro modelo de crecimiento como las dos grandes crisis de este siglo, comprometen enormemente las opciones del medio y largo plazo.

Por una parte, el mercado laboral altamente dual y precarizado pone las cosas especialmente difíciles a quienes se incorporan a él por vez primera. En los países del sur de Europa, los trabajadores jóvenes están más expuestos a la creciente flexibilidad del mercado de trabajo y a su vez se encuentran muy poco protegidos por las medidas compensatorias de protección social –fundamentalmente el subsidio por desempleo contributivo y no contributivo– (Madsen *et al.*, 2013). La dificultad de acceso a la vivienda por parte de la juventud es otro indicador más de su inestabilidad. Al igual que en el resto de las transiciones vitales, la emancipación del hogar paterno en España es un proceso extraordinariamente tardío, sobre todo en términos comparados. El porcentaje de jóvenes por debajo de los 35 años que son titulares de un hogar se encuentra entre los más bajos de Europa. Además, quienes sí viven de manera independiente tienen una exposición al mercado superior al resto de los grupos de edad (Módenes *et al.*, 2013)[1]. La transmisión patrimonial, que funcionó en épocas pasadas como un importante mecanismo de solidaridad intergeneracional, queda ya limitada a un número cada vez más reducido de aventajados.

Así las cosas, en países como España e Italia la edad discrimina cada vez con mayor intensidad. En el 2015, el índice de exposición a la pobreza entre personas de 16 a los 24 años activos en el mercado laboral alcanzaba un 25%. A nivel agregado, los trabajadores por debajo de los treinta sufren, comparado con el resto de las cohortes de edad, objetivamente las peores condiciones materiales de vida. La tasa AROPE, que mide a través de distintos indicadores los niveles relativos de pobreza y exclusión social, alcanzaba para el grupo 16-29 el 34%, con diferencia la cifra más alta para este grupo de edad en toda Europa.

Estos preocupantes índices son reflejo de tres cosas: las dificultades de entrada al mercado laboral –el índice de desempleo por debajo de los 25 años se sitúa por encima del 40%, otro récord que no iguala ningún país europeo–; la elevada temporalidad, situada por encima del 70% para la franja de edad 16-24, y los muy bajos salarios: considerando el salario medio anual por grupos de edad, la cifra más baja es para quienes aún no han cumplido los 20 años. Como en toda desigualdad, la edad viene atravesada por otras características socio-demográficas como el género, el origen étnico o la clase social. Pero en términos globales, la transversalidad de la discriminación por razón de edad es tan rotunda que lo que más explica que tengas un salario de miseria, un contrato precario o incluso que no consigas encontrar empleo a los 16, 20 o incluso 25 años, es precisamente tu juventud.

---

[1] Módenes J. A., Fernández-Carro C., López-Colás J. (2013): "La formación de hogares y la tenencia de vivienda de los jóvenes en la reconfiguración de los sistemas residenciales europeos". *Scripta Nova:* revista electrónica de geografía y ciencias sociales, 17, 460.

Del lado de la educación los indicadores no son mejores. El abandono educativo temprano sigue siendo el más alto de toda la UE, a pesar de haber disminuido notablemente en los últimos años. Extraordinariamente elevado es también el porcentaje de personas entre 15 y 24 años que formalmente no constan ni como parte de la fuerza de trabajo ni en formación.

Las razones de este pésimo resultado son variadas e interconectadas entre sí. Por una parte, el mercado laboral altamente dual y precarizado pone las cosas especialmente difíciles a quienes se incorporan a él por vez primera. En los países del sur de Europa, los trabajadores jóvenes están más expuestos a la creciente flexibilidad del mercado de trabajo y a su vez poco protegidos por las medidas compensatorias de protección social –fundamentalmente el subsidio por desempleo– (Madsen *et al.*, 2013)[2]. La Gran Recesión impactó de manera especialmente fuerte en el sur de Europa. En el 2010, la tasa de desempleo entre el grupo de edad 15-24 era para todos los países del sur más alta que la media UE-27. Los niveles de partida ya se situaban en el periodo anterior a la crisis por encima de la media europea, sobre todo para Italia y España, y lo que sucede después del 2010 es una cierta cronificación de los parámetros. Además de dificultad en la entrada, los trabajadores jóvenes se ven especialmente afectados por una flexibilidad muy precaria.

Mientras que en los países del norte las conexiones entre la etapa formativa y la laboral son más estrechas –permitiendo una "flexibilidad segura" sobre todo a través del trabajo a tiempo parcial–, en el sur de Europa, y particularmente en España, los contratos temporales abocan a los más jóvenes a malas condiciones laborales y muy bajos salarios. Así, mientras que en muchos países de Europa la flexibilidad en el empleo entre los más jóvenes tiene un carácter voluntario, en España predomina la involuntariedad del trabajo flexible. Este rasgo es observable también en el caso de las mujeres que trabajan a tiempo parcial y que dicen trabajar a jornada reducida por no tener la opción de trabajar a tiempo completo.

Toda esta dificultad para transitar hacia la vida adulta tiene al menos tres consecuencias importantes: en primer lugar, posponer una de las transiciones vitales más importantes repercute en muchas otras decisiones que tomamos en la vida. La mayoría de jóvenes no consigue emanciparse del hogar familiar hasta pasados los 30 años, los mismos a los que tienen ahora de media las mujeres su primer hijo. Una parte importante de la baja natalidad en nuestro país tiene que ver precisamente con

[2] Madsen P-K, Molina O., Moller J. y Lozano M. (2013): "Labour Market Transitions of young workers in Nordic and southern European countries: the role of flexicutiry". *Transfer* 19 (3) 325-343.

este retraso en la edad en la que las mujeres se convierten en madres, disminuyendo así las probabilidades de transitar hacia el segundo hijo/a. En segundo lugar, como sociedad, perdemos talento a raudales, y en tercer lugar, en un contexto generalizado de falta de oportunidades, el *accidente de nacimiento* como lo llama Heckman, marca las trayectorias de cada quien reproduciendo desigualdades de partida. Tanto si observamos el acceso a la educación pre-escolar como el abandono educativo temprano o incluso el paso a estudios superiores, el reparto entre distintos grupos socio-económicos es muy desigual. Aquí entran en juego condicionantes de tipo material –la disponibilidad de renta del hogar familiar– o cultural –por ejemplo el nivel de estudios de madres y padres–. Mientras que para algunos afortunados la red familiar les da paso a una formación más exclusiva, una vivienda pagada o incluso una trayectoria profesional, a una parte importante de la población joven la condenamos por largo tiempo a la realidad fronteriza de *mini-jobs* y pisos compartidos.

Si atendemos a los indicadores presentados en este breve artículo o a muchos otros en realidad, no cabe duda de que debemos replantearnos cómo nuestro Estado de Bienestar institucionaliza las distintas etapas de nuestras trayectorias vitales y ofrece (o no) oportunidades que posibiliten un desarrollo personal. Las transformaciones sociales, económicas y culturales han sido tan profundas que debemos replantearnos las premisas de partida sobre las que se asientan las distintas políticas públicas que más afectan a la juventud. Urge plantear serenamente un debate sobre cómo entendemos y construimos la solidaridad intergeneracional.

Carlos Martín
Luis Zarapuz

El derecho a la vivienda, palanca para el cumplimiento de un derecho básico y la transformación económica del país

Chica joven con sombrero floreado, Alekséi von Jawlensky, 1910

La vivienda en España lleva décadas reducida a un activo inmobiliario objeto de inversión y especulación, al que solo acceden los ciudadanos que pueden pagar el (elevado) precio de compra o alquiler que exige el mercado. Al impulsar y subvencionar este mercado inmobiliario, las diferentes Administraciones Públicas han apostado por un modelo que niega el derecho de acceso a la vivienda a gran parte de la población y encadena el sistema económico a un esquema rentista y parasitario, que obstaculiza el desarrollo social y productivo del país. Alternativamente se puede y se debe garantizar el derecho a la vivienda.

LA vivienda y todo lo que la rodea (suelo, urbanismo, promoción, construcción, infraestructuras, obras públicas…) es un vector sistémico, con efectos y externalidades sobre el resto de actividades y las condiciones laborales, sociales… Por tanto, es uno de los determinantes del tipo de sociedad y de economía que se ha configurado en España en las últimas décadas. La construcción y la vivienda, junto con el turismo y la hostelería, son las actividades sobre las que se ha asentado el capitalismo español en los últimos sesenta años. La construcción alcanzó un elevado peso macroeconómico, tanto en la inversión (Formación Bruta de Capital Fijo) como en el conjunto de la economía (Producto Interior Bruto), durante la burbuja inmobiliaria[1]; cerca del 20% del PIB era inversión en vivienda y otros edificios y construcciones.

La construcción de viviendas, otras edificaciones e infraestructuras ha concentrado durante décadas la mayoría de la inversión en España. Durante la burbuja inmobiliaria llegó a suponer casi el 70% de la inversión total, actualmente supone el 50%. Año tras año la economía española destinaba gran parte de los recursos que tenía (ahorro) y de los que no tenía y debía pedir prestado (endeudamiento) para seguir financiando la inversión en viviendas e infraestructuras que en bastantes casos no eran necesarias.

La actividad inmobiliaria y constructora ejerce un fuerte arrastre sobre la actividad económica y el empleo en el corto plazo, pero deja de generar valor añadido si una

[1] Entre 2002 y 2008, el 19,1% del PIB correspondió a inversión en viviendas y otros edificios y construcciones.

vez terminadas esas obras y construcciones (infraestructuras de transporte, edificación residencial, oficinas, polígonos…) no se les da un uso productivo y social que justifique el enorme esfuerzo de inversión y de endeudamiento para financiarlas. De otra forma se terminan convirtiendo en un pesado lastre para el desarrollo del país y sus consecuencias negativas se arrastran durante décadas, tanto por el gran endeudamiento que generan como por el alto coste de oportunidad de las inversiones alternativas no realizadas.

Esta enorme deuda (crédito promotor, deudas hipotecarias hogares) se convirtió en un gigantesco lastre para el conjunto de la economía y desencadenó la Gran Recesión y una profunda crisis social y laboral, con un impacto muy desigual entre los sectores afectados, con centenares de miles de desahucios de familias que en muchos casos previamente habían perdido su trabajo e ingresos. En las últimas décadas el sector financiero concentró su actividad en la promoción inmobiliaria, la concesión de hipotecas a las familias, desatendiendo la financiación de otras actividades productivas y empresariales.

El franquismo instauró en los años sesenta del siglo XX el paradigma de consolidar un “país de propietarios, no de proletarios” mediante la construcción de un parque de vivienda en propiedad. Y ese paradigma ha seguido operando durante la etapa democrática posterior. Durante décadas, la práctica totalidad de las viviendas que se han construido han sido viviendas privadas destinadas a la venta, en su gran mayoría a precio de mercado, y con una participación relevante, pero desigual en el tiempo, de las viviendas con algún grado de subvención pública que limitaba su precio final de venta (VPO). La promoción de vivienda pública en propiedad ha sido testimonial en las últimas décadas y la vivienda pública de alquiler incluso más residual. El monocultivo inmobiliario de las últimas décadas se traduce en que se ha construido pensando más en el negocio inmobiliario que en las necesidades de vivienda adecuada de la población.

EL RENTISMO ES ENEMIGO DEL DERECHO A LA VIVIENDA Y DE UNA ECONOMÍA PRODUCTIVA

Garantizar el derecho de acceso a una vivienda asequible desde la iniciativa pública pondría fin a la extracción de rentas a favor de promotores y arrendadores a costa de las familias trabajadoras que deben pagar su alojamiento en compra o alquiler. La transformación del modelo de acceso a la vivienda liberaría recursos para los hogares y de las empresas, que en lugar de destinarlos al pago del coste inmobiliario del lugar de residencia o trabajo podrían destinarse a otros fines o necesida-

des. La población joven –y no tan joven– ya no tendría que destinar la mayor parte de sus ingresos a financiar su alojamiento y podrían dedicarlo a mejorar su formación, desarrollar su carrera profesional, emprender o simplemente vivir más desahogadamente y con una mayor calidad de vida.

El alto coste de acceso a la vivienda afecta en mayor medida a los hogares con menores ingresos, lastrando especialmente la emancipación de la población joven que, además, debe soportar una elevada precariedad laboral. En lugar de sostener e impulsar la actividad productiva y el desarrollo social y económico, las generaciones más preparadas de nuestra historia no pueden desarrollar todo su potencial, concentrados en la ineludible urgencia de pagar la factura de un excesivo peaje inmobiliario. Los dueños del ladrillo extraen las rentas de la clase trabajadora que debe [mal]gastar su vida en pagar la vivienda. Y así pierden las trabajadoras y trabajadores y perdemos colectivamente como sociedad y como país. Solucionar el problema del acceso a la vivienda supone no solo una mejora para millones de hogares, sino que tiene enormes externalidades positivas para el conjunto de la sociedad, en tanto que supone una asignación más eficiente y sostenible de los recursos existentes y su reorientación hacia actividades más productivas y necesidades socialmente más prioritarias.

Garantizar el derecho a la vivienda y cambiar la forma de acceder a la vivienda también impactará en el sector financiero, inmerso ya en una profunda transformación que afecta a su negocio tradicional de “financiación hipotecaria a la promoción y venta de viviendas”. Las entidades bancarias se están viendo obligadas a redirigir el crédito del ladrillo a otras actividades y empresas más productivas, que basan su forma de producir y competir en el desarrollo de intangibles y en la mejora del valor añadido de sus bienes y servicios. A los bancos no les suele interesar financiar estas actividades, a pesar de que son el futuro, porque su actividad es más arriesgada y tarda en materializarse en garantías físicas hipotecables. La apuesta por financiar actividades con un plazo mayor de maduración promoverá una mirada más a largo plazo entre los agentes económicos y el conjunto de la sociedad, superando el cortoplacismo de la especulación y la corrupción vinculada al rentismo inmobiliario.

Si miramos al pasado, la fallida reforma agraria del siglo XIX ya evidenció que rentismo y progreso son términos antagónicos. Los rentistas antes alquilaban la tierra mientras que ahora alquilan viviendas y todo tipo de activos inmobiliarios. Entonces las tierras en “manos muertas” ganaron frente a los agricultores (la economía productiva de la época) y se perdió el tren de la Revolución Industrial, que llegó tarde y de forma muy desigual a España. Ahora está en juego quedar de nuevo atrás en la Revolución Digital que está transformando las sociedades y economías, de nuevo

lastrados los sectores más dinámicos (empresas, emprendedores, trabajadores) para preservar los privilegios del capitalismo rentista. La Ley por el Derecho a la Vivienda que se está negociando actualmente es una oportunidad histórica de desatar algunos de los nudos que ahogan a la economía española (*la España productiva versus la España rentista*) y de romper algunas de las cadenas que atan a su población.

En las últimas décadas en España el derecho a la vivienda ha sido marginado en favor del negocio vinculado a la vivienda, que solo subsidiariamente atendía a una necesidad de alojamiento. Es el momento de cambiar radicalmente el enfoque, garantizar el derecho de acceso a la vivienda adecuada y asequible e impulsar la reconversión de la actividad inmobiliaria y constructora para que acompañe en este proceso, junto con los vectores de eficiencia, sostenibilidad, accesibilidad… que van a caracterizar el desarrollo de las sociedades y las formas de producción, distribución, consumo y socialización durante las próximas décadas. La transformación de un país pasa por definir los ejes a desarrollar en positivo, pero también por evitar los errores y las apuestas equivocadas.

La explosión de la burbuja inmobiliaria en 2008 no facilitó el acceso de la población a la vivienda durante los años de la Gran Recesión: el aumento del paro y la precariedad, la devaluación salarial, la carestía de la vivienda en relación con los salarios y las mayores exigencias en el crédito hipotecario dificultaban el acceso a la vivienda en propiedad, que había sido la forma de acceso hegemónica en las últimas décadas. Los inversores inmobiliarios tomaron nota de este cambio y en la última década, gracias a la colaboración de las Administraciones Públicas, se han confeccionado una serie de trajes a medida (SOCIMI, EDAV) para maximizar su rentabilidad económica y fiscal, y han apostado por el alquiler para rentabilizar las enormes bolsas de suelo y vivienda que acumulan, en gran medida procedentes de activos bancarios adquiridos a bajo precio. El alquiler es el actual campo de batalla de esta lucha de clases en materia de vivienda entre el negocio (propietarios, rentistas) y el derecho (hogares, inquilinos/as).

LA PRECARIEDAD Y LA CARESTÍA DE LA VIVIENDA DIFICULTAN LA EMANCIPACIÓN JOVEN EN ESPAÑA

La tardía emancipación de la población joven en España, muy superior al promedio europeo, es resultado de la precariedad, el alto coste de la vivienda y la falta de políticas públicas de vivienda. Las condiciones materiales posibilitan que la población joven sí se emancipe mayoritariamente en los países más desarrollados de Europa a una edad temprana. Por otro lado, las clases populares soportan bajos sa-

larios que no llegan para pagar el coste de la vivienda, cuyo precio está muy por encima de las posibilidades de los ingresos de la población. Los alquileres son inaccesiblemente altos y apenas hay vivienda social y asequible. En España solo el 2,5% de las viviendas principales son vivienda social, frente al 9,3% de UE28, el 16,8% de Francia, el 17,6% de Reino Unido o el 30% de Países Bajos.

La mayoría de la población joven de España no puede emanciparse a una edad temprana y tiene que seguir residiendo en casa de sus padres hasta una edad avanzada. En 2013, al final de la crisis del euro, la tasa de emancipación joven ya era muy baja, y todavía se ha reducido más en los años siguientes, como refleja la Encuesta Continua de Hogares del INE. La pandemia del coronavirus y la actual crisis han reducido todavía más la tasa de emancipación joven. En 2020 residía con sus progenitores el 86% de las personas de 20 a 24 años, el 55% de las de 25 a 29 años y el 26% de las de 30 a 34 años.

La edad de emancipación de la población joven en España es superior al promedio de la Unión Europea y aún mayor en comparación con los países europeos más desarrollados. Según Eurostat, en 2019 más de la mitad de la población joven de la UE ya se había emancipado mientras que en España la gran mayoría seguía residiendo con sus progenitores. El 65% de la población de 18 a 34 años residía con sus progenitores en España, frente al 48% en el conjunto de la UE, y porcentajes menores en Alemania (42%), Francia (36%), Países Bajos (35%), Suecia (22%) o Dinamarca (17%). Si analizamos la población de 25 a 34 años, que en gran medida ha finalizado sus estudios y se ha incorporado a la actividad laboral, el 46% sigue residiendo con sus progenitores en España, muy por encima de la UE (28%), Alemania (17%), Francia (11%), Países Bajos (10%), Suecia (6%), o Dinamarca (4%). Mientras que en Europa la gran mayoría de la población de 25 a 34 años se ha emancipado, en España casi la mitad sigue en casa de sus padres/madres.

ALQUILAR LA VIVIENDA YA ES LA OPCIÓN MAYORITARIA DE LOS HOGARES JÓVENES[2]

Según la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) de 2019 la mayoría de los hogares residen en una vivienda en propiedad (76%); el 15% en una vivienda de al-

[2] Una parte relevante de este artículo procede de un informe elaborado por el Gabinete Económico de CCOO: *LA VIVIENDA DE ALQUILER EN ESPAÑA. Por el derecho a una vivienda adecuada, digna y asequible para la mayoría*, editado por la Confederación Sindical de CCOO en febrero de 2021. https://www.ccoo.es/33497274222cb108cf0b7221a8b19d28000001.pdf

quiler a precio de mercado, el 3% de alquiler inferior al precio de mercado y el 6% en una vivienda de cesión gratuita. El alquiler ha ganado peso en la última década entre la población menor de 64 años, especialmente entre la población menor de 30 años donde ya es la principal forma de acceso a la vivienda. El alquiler a precios de mercado copa la vivienda en alquiler, ya que apenas existe oferta pública o social, y ese es uno de los factores que explican su creciente carestía en los últimos años.

En 2019 residían en España 7,35 millones de personas en viviendas alquiladas a precio de mercado, un 16% de la población. Cataluña (1,69 millones) y Madrid (1,35 millones) son las comunidades donde más personas residen de alquiler y Baleares (34%), Cataluña (23%) y Madrid (21%) es donde un porcentaje mayor de su población reside de alquiler.

Tras el estallido de la burbuja inmobiliaria en 2008 se han agravado los serios problemas para independizarse de la población joven, que progresivamente ha dejado de acceder a la vivienda en propiedad para hacerlo bajo otras fórmulas. En 2019, en los hogares jóvenes cuya persona de referencia tiene menos de 30 años, el 48% reside de alquiler a precio de mercado, el 4% de alquiler a precio inferior al de mercado, el 23% en cesión de uso y solo el 25% en una vivienda en propiedad. Entre los hogares encabezados por personas de 30 a 44 años, un 29% reside de alquiler a precio de mercado.

LOS INQUILINOS SUFREN UNA FUERTE EXTRACCIÓN DE RENTAS: EL 41% SOPORTA UN ALQUILER EXCESIVO

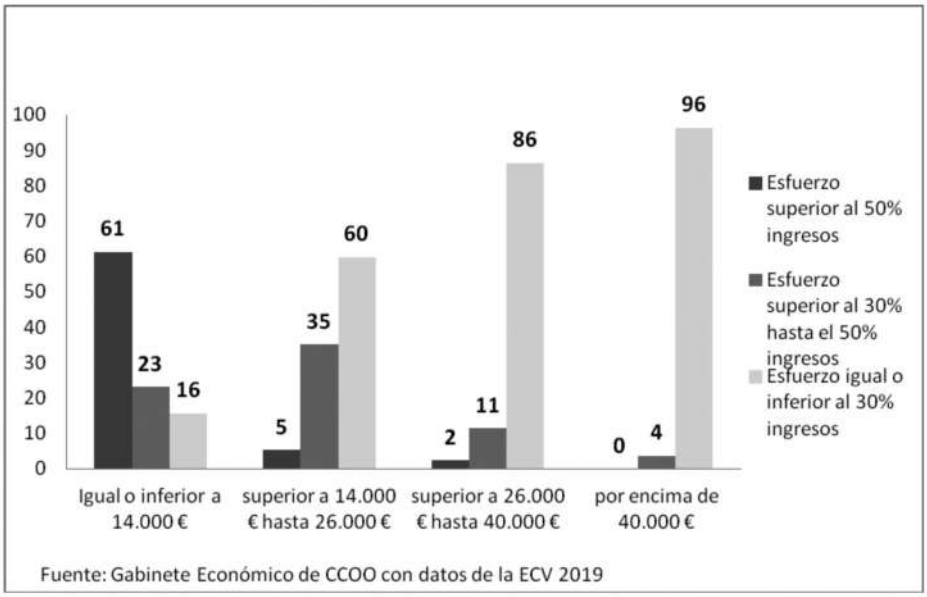
De los 7,35 millones de personas que residen de alquiler, el 59% destina el 30% o menos de sus ingresos a pagar el alquiler, mientras que el otro 41% destina más del 30% de sus ingresos. El 22% de los inquilinos/as dedica hasta el 50% de sus ingresos y el 19% destina más del 50%. Por tanto, hay 2,98 millones de personas que realizan un esfuerzo excesivo para pagar el alquiler, que supera el porcentaje razonable según los criterios de solvencia y capacidad de pago (30%); de ellos, 1,4 millones de personas destinan más del 50%, lo que dificulta seriamente que puedan hacer frente al resto de necesidades vitales.

El sobreesfuerzo por el alquiler es mayoritario entre los hogares que no llegan a *mileuristas* (ver gráfico 1). Hay 1,9 millones de inquilinos/as en hogares cuyos ingresos no superan los 14.000 euros anuales y el 84% gasta un porcentaje excesivo en pagar el alquiler (el 23% destina del 30% al 50% de sus ingresos y el 61% destina más del 50%); hay 2,6 millones de inquilinos/as con ingresos desde 14.000 hasta

26.000 euros, de los que el 40% gasta más del 30% en pagar el alquiler; hay 1,8 millones de inquilinos/as que ingresan más de 26.000 y hasta 40.000 euros, de los que el 14% destina al alquiler más del 30% de sus ingresos; y hay 944 mil inquilinos/as que ingresan más de 40.000 euros, de los que solo el 4% soporta un alquiler excesivo.

GRÁFICO 1

El esfuerzo excesivo para pagar el alquiler es mayoritario en los hogares con bajos ingresos (distribución porcentual por tramos de renta)



Entre los hogares con menores ingresos se dispara el porcentaje que soporta alquileres excesivos, lo que sitúa a la mayoría en situación de gran vulnerabilidad, al destinar la mayoría de sus bajos ingresos a pagar el alojamiento. Hay 2,98 millones de personas que deben destinar más del 30% de sus ingresos a pagar el alquiler, de los que 2,05 millones se encuentran en riesgo de pobreza o exclusión social. Es decir, el 69% de las y los inquilinos con alquileres excesivos está en riesgo de pobreza y exclusión, un porcentaje muy elevado que aconseja una intervención pública urgente para garantizar el derecho a la vivienda.

Dos de cada tres inquilinos/as residen en Cataluña (23%), Madrid (18%), Andalucía (13%) y Comunidad Valenciana (10%). El nivel de sobreesfuerzo que soportan

los inquilinos en cada territorio para pagar el alquiler es muy diferente, como muestra la tabla 1. En País Vasco (65%), Canarias (60%), Madrid (56%) y Asturias (53%) la mayoría de los inquilinos/as destina un porcentaje excesivo de sus ingresos a pagar el alquiler. En Cataluña (39%), Andalucía (40%) y Baleares (41%) el porcentaje de población que soporta un sobreesfuerzo es similar a la media (41%). Finalmente, en Extremadura (16%), Castilla y León (17%), Cantabria (20%), Aragón (21%) y Murcia (24%) es donde menos población que reside de alquiler soporta un esfuerzo excesivo respecto a sus ingresos.

TABLA 1

Población que reside de alquiler (a precios de mercado)

	Población que reside de alquiler		Población que dedica al alquiler >30% ingresos		Tasa de población con alquileres excesivos
	personas	%	personas	%	%
Total	**7.346.053**	**100**	**2.982.901**	**100**	**41**
País Vasco	173.566	2	112.642	4	65
Canarias	375.645	5	226.473	8	60
Madrid (Comunidad de)	1.351.261	18	751.385	25	56
Asturias (Principado de)	154.913	2	81.731	3	53
Melilla	24.423	0	11.180	0	46
Ceuta	9.728	0	4.233	0	44
Balears (Illes)	400.376	5	165.135	6	41
Andalucía	952.471	13	378.683	13	40
Cataluña	1.689.618	23	656.118	22	39
Galicia	210.364	3	73.358	2	35
Comunitat Valenciana	754.440	10	244.917	8	32
Castilla - La Mancha	275.717	4	78.782	3	29
Navarra (Comunidad Foral de)	78.904	1	21.866	1	28
Rioja (La)	34.902	0	8.472	0	24
Murcia (Región de)	171.921	2	41.498	1	24
Aragón	192.660	3	39.718	1	21
Cantabria	74.082	1	15.057	1	20
Castilla y León	337.964	5	58.723	2	17
Extremadura	83.098	1	12.930	0	16

Fuente: Gabinete Económico de CCOO con datos de la ECV de 2019.

LA MAYORÍA DE LOS INQUILINOS RESIDE EN HOGARES QUE INGRESAN 26.000 EUROS O MENOS (62%)

Los hogares con bajos ingresos tienen un mayor peso entre la población que reside de alquiler. La mayoría de los inquilinos debe hacer frente al pago del arrendamiento con unos ingresos inferiores a la media. Así, en los hogares cuyos ingresos no superan los 14.000 euros anuales, reside un 26% de las personas que viven de alquiler pero solo un 16% del conjunto de la población. Un 36% de los inquilinos/as pertenece a hogares que ingresan más de 14.000 y hasta 26.000 euros (28% en la población), un 25% reside en hogares que ganan más de 26.000 y hasta 40.000 euros (26% en la población). Solo un 13% de los inquilinos vive en hogares que ingresan más de 40.000 euros, frente al 29% en el conjunto de la población.

Esta combinación de menores ingresos, más presencia de hogares con hijos a cargo y mayor sobreesfuerzo para pagar el alquiler explica que los niveles de riesgo de pobreza y exclusión social sean muy superiores entre la población que reside de alquiler y debe pagar arrendamientos inflados en un mercado ineficiente por la falta de intervención pública. La vulnerabilidad es muy alta entre las inquilinas e inquilinos: el 43% está en riesgo de pobreza o exclusión social[3], un riesgo mayor del que existe en el conjunto de la población (25%).

LA MAYORÍA DE LOS PROPIETARIOS ARRENDADORES GANA MÁS DE 40.000 EUROS AL AÑO

Los propietarios que obtienen rentas del alquiler son una minoría y, en general, tienen altos ingresos y un bajo riesgo de pobreza o exclusión social. El 86% de la población que reside en España carece de rentas procedentes de alquileres y solo el 14% pertenece a hogares que obtienen rentas del arrendamiento de viviendas, locales, aparcamientos… Además, para una parte relevante de estos propietarios, los alquileres ni siquiera son su principal fuente de ingresos. Solo para un 9% de la población los alquileres suponen al menos la mitad de su renta.

Los ingresos medios de los arrendadores son muy superiores a los del resto de la población. El 75% de los arrendadores pertenece a hogares que ingresan más de 26.000 euros al año y el 51% ingresa más de 40.000 euros al año, mientras que solo un 25% de la población sin rentas de alquiler gana más de 40.000 euros.

---

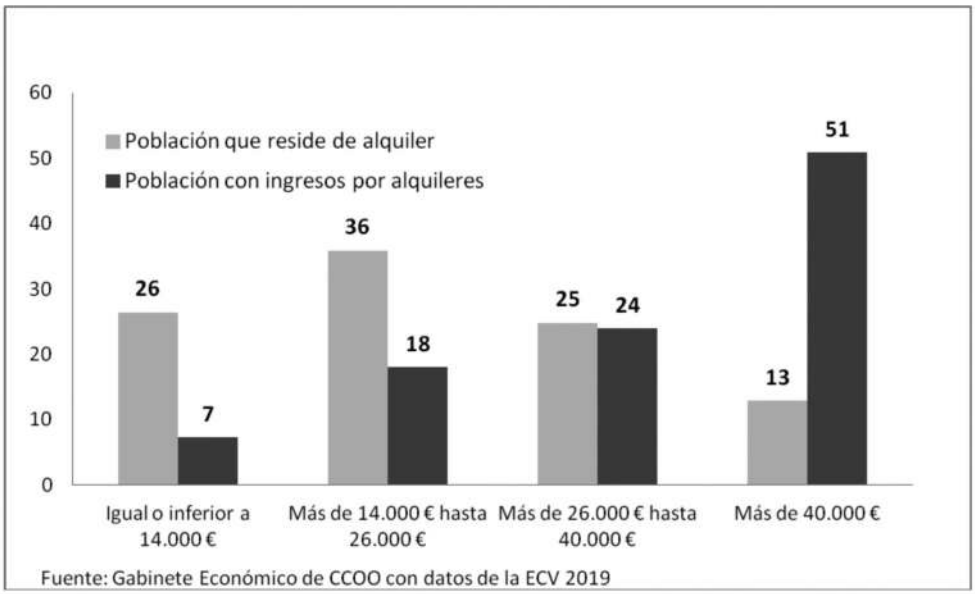
[3] De la población que reside de alquiler un 43% está en riesgo de pobreza o exclusión social: un 38% está en riesgo de pobreza, un 12% tiene carencia material severa y un 9% vive en hogares con baja intensidad laboral.

La brecha de ingresos es todavía mayor si la comparación de los propietarios/arrendadores se realiza con la población que reside de alquiler. Los propietarios se concentran en los tramos de renta alta, mientras que los inquilinos lo hacen en los de renta media-baja. En el mercado del alquiler, más allá de casos puntuales, opera una clara transferencia de renta desde hogares con ingresos bajos hacia una minoría de población con altos ingresos.

El 51% de los propietarios/arrendadores ingresa más de 40.000 euros al año, frente a solo el 13% de la población que reside de alquiler (ver gráfico 2). Por el contrario, solo el 7% de los arrendadores no supera los 14.000 euros de ingresos, frente al 26% de los inquilinos/as. Si el corte de ingresos lo fijamos en 26.000 euros, la gran mayoría de los arrendadores gana más de esa cifra (75%), mientras que la mayoría de los inquilinos gana menos (62%).

GRÁFICO 2

Los propietarios se concentran en las rentas altas, los inquilinos en las rentas bajas (distribución porcentual por ingresos)



El riesgo de pobreza de los propietarios es mucho menor que en el resto de la población. La probabilidad de estar en riesgo de pobreza o exclusión social solo afecta al 13% de los propietarios con rentas del alquiler, se duplica para el resto de

la población sin rentas de alquiler (afecta al 26%) y se dispara entre los inquilinos e inquilinas en riesgo de pobreza o exclusión social (43%).

LOS GRANDES PROPIETARIOS TIENEN UN PESO CRECIENTE EN EL MERCADO DEL ALQUILER

El mercado del alquiler de vivienda en España es todavía un mercado muy atomizado, con varios millones de propietarios rentistas. Pero en las principales áreas urbanas se está concentrando la propiedad del parque de alquiler en grandes propietarios y fondos de inversión, que acumulan ya decenas de miles de viviendas. En Barcelona el 32% de las viviendas de alquiler pertenecen a grandes propietarios que poseen al menos 10 viviendas, según el Observatorio Metropolitano de la Vivienda de Barcelona. Es imprescindible mejorar la estadística pública sobre la propiedad del parque de vivienda en España, conocer la estructura de la oferta de vivienda en alquiler y saber el peso e influencia que tienen los grandes propietarios en el parque residencial, para poder implementar las políticas públicas más adecuadas en cada zona.

En la última década, impulsadas por cambios legislativos y fiscales, se han desarrollado otras fórmulas de inversión en activos inmobiliarios donde destacan las SOCIMIS (Sociedades Anónimas Cotizadas de Inversión Inmobiliaria) y las EDAVS (Entidades Dedicadas al Arrendamiento de Viviendas), que están ganando peso en el mercado del alquiler debido a sus ventajas fiscales y su elevado volumen de recursos financieros respaldados por grandes fondos e inversores internacionales. Estos grandes inversores han ido adquiriendo activos inmobiliarios, entre ellos una amplia cartera de viviendas en manos de entidades financieras que debían sanear sus balances y vendían estas viviendas rebajadas a inversores institucionales con el objetivo último de mantener alto el precio de las viviendas.

SÍ SE PUEDE GARANTIZAR EL DERECHO A LA VIVIENDA

Frente a esta situación de alquileres inaccesibles la Confederación Sindical de Comisiones Obreras defiende garantizar el derecho a la vivienda mediante el desarrollo de un gran parque público de alquiler asequible, que llevará años consolidar. Mientras se logra, hay que regular el mercado del alquiler, limitando sus precios máximos, desincentivando la especulación e impulsando un desarrollo alternativo de la construcción centrado en la rehabilitación y utilización efectiva del parque residencial.

En febrero de 2020 CCOO y UGT presentaban la *Iniciativa Sindical por el Derecho a la Vivienda*[4]. Su contenido está de plena actualidad un año después y aborda las cuestiones que centran el debate sobre la Ley por el Derecho a la Vivienda. La iniciativa sindical plantea un doble eje de medidas, uno con efectos más a corto plazo centrado en la regulación del mercado del alquiler y otro más a largo plazo centrado en la consolidación de un amplio parque público de vivienda de alquiler.

El eje a corto plazo aborda una mayor regulación y actuación pública sobre el mercado del alquiler a partir de 5 propuestas: 1) Limitar a través de la Ley de Arrendamientos Urbanos el precio máximo del alquiler en zonas tensionadas a un máximo del 30% de los ingresos de los hogares; 2) Desarrollar un Programa de Alquiler Seguro y Asequible (PASA) para dar uso a viviendas vacías de propietarios particulares; 3) Financiar la rehabilitación de viviendas vacías destinadas al Alquiler Seguro y Asequible; 4) Incentivar la vivienda como bien de uso y no de especulación, aumentando la fiscalidad de las viviendas vacías, SOCIMIS…; 5) Regular y limitar las viviendas turísticas en zonas tensionadas.

El eje a largo plazo plantea el desarrollo y consolidación de un amplio parque público de vivienda en alquiler a partir de 3 propuestas: 1) Aumentar los recursos públicos, reorientarlos de las bonificaciones fiscales a las políticas directas de acceso a la vivienda y usar al menos 6.000 millones de los fondos de recuperación de la UE para financiar la adquisición y rehabilitación pública de viviendas; 2) La vivienda promovida y/o sostenida con fondos públicos debe ser vivienda en alquiler asequible, con carácter permanente y que no pueda ser enajenada o descalificada; 3) El suelo público y/o suelo para vivienda protegida debe destinarse preferentemente a construir vivienda de alquiler público y social asequible.

El objetivo último es garantizar el derecho a la vivienda y consolidar un nuevo pilar de protección social mediante la provisión pública del derecho a la vivienda, al igual que se garantiza con la sanidad o la educación.

---

[4] *Iniciativa Sindical por el Derecho a la Vivienda:* https://www.ccoo.es/3eda15899e3e7a6cdf4b502acfebaa1f000001.pdf

Apuntes

Resolución de la Confederación Europea de Sindicatos

2021 - Año por Más Democracia en el Trabajo

(Aprobada por el Comité Ejecutivo de la CES
en su reunión de los días 22 y 23 de marzo de 2021)

Contexto

LA democracia, como valor fundamental de la Unión Europea, es la base de la cohesión social y económica. La democracia es el antídoto contra la desigualdad, la exclusión y la injusticia social. Por ello, la Confederación Europea de Sindicatos (CES) se moviliza para conseguir que Más Democracia en el Trabajo se haga realidad, ahora, y para dar forma a un futuro responsable y sostenible para todos en Europa.

Una mayor democracia en el trabajo es esencial para una sociedad justa e inclusiva y un mundo laboral preparado para el futuro. Casi nueve de cada diez europeos piensan que la Europa social es "importante" y el 71% considera que la falta de derechos sociales es un "problema grave" en la actualidad. Además, casi tres de cada cuatro europeos creen que se deben tomar más decisiones a nivel europeo para promover condiciones de trabajo "decentes" en la UE[1].

Estas cifras son aún mayores cuando se pregunta a los ciudadanos sobre la importancia de que Europa se comprometa más con la igualdad de oportunidades y el acceso al mercado laboral, condiciones de trabajo justas y protección e inclusión social. Esto subraya la necesidad de una proyección del derecho laboral que trascienda las trayectorias nacionales y aborde la regulación de las nuevas realidades con un claro compromiso por la economía social, las cooperativas y la participación de los trabajadores.

[1] Eurobarómetro 509 (2021)

En este contexto, la democracia en el trabajo tiene un papel importante. El desarrollo de condiciones de trabajo justas en las empresas y en los servicios públicos está estrechamente vinculado a derechos ambiciosos de información, consulta y participación de los trabajadores. Las relaciones laborales funcionan mejor cuando se basan en el diálogo social y la implicación de los trabajadores. Es importante encontrar soluciones a los problemas pendientes y esto significa que hay que reforzar y salvaguardar los derechos.

La Carta Social Europea (CSE) del Consejo de Europa, también ampliamente conocida como la *Constitución Social de Europa*, así como la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE) deben servir de brújula para la actuación de las instituciones europeas y de los Estados miembros. En consecuencia, debe garantizarse que "los trabajadores o sus representantes sean informados y consultados, en los niveles adecuados, con suficiente antelación, en los casos y condiciones previstos en el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales"[2] Asimismo, el diálogo social entre los interlocutores sociales es esencial, como se indica en el capítulo sobre política social del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

La democracia en el trabajo merece mucho más que una mención al acervo comunitario en el Pilar Europeo de los Derechos Sociales (PEDS)[3]. Debe identificar cualquier nueva línea de actuación progresista. El Plan de Acción del PEDS subraya el importante papel de la información, la consulta y la participación de los trabajadores en la configuración de las transiciones económicas, así como en la gestión de la transición digital y la globalización en curso. La Comisión menciona la posibilidad de "mejorar la implementación y aplicación" de una serie de directivas[4] pero no propone

---

[2] Art. 27 Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea.

[3] Pilar Europeo de los Derechos Sociales.

[4] "El diálogo social, la información, la consulta y la participación de los trabajadores y sus representantes a diferentes niveles (incluidos los niveles empresariales y sectoriales) desempeñan un importante papel en la configuración de las transiciones económicas y en el fomento de la innovación en el lugar de trabajo, en particular en vista de la actual transición dual y del cambiante mundo del trabajo. A nivel de la UE, un amplio marco de directivas sobre información y consulta de los trabajadores, tanto a nivel nacional como transnacional (Directivas 98/59/CE, 2001/23/CE, 2002/14/CE, 2009/38/CE, 2001/86 CE) establece normas para proteger sus derechos en los procesos de reestructuración. Las autoridades nacionales y los interlocutores sociales están obligados a adherirse a éstos para cumplir con estas normas. Se pueden prever disposiciones específicas para mejorar la aplicación y el cumplimiento de estas directivas". "La Comisión anima... a las autoridades nacionales y a los interlocutores sociales a garantizar que los trabajadores sean informados y consultados durante los procesos de reestructuración, tal y como exige la normativa de la UE, y a fomentar la participación de los trabajadores en la empresa con el fin de favorecer la innovación en el lugar de trabajo."

ninguna vía para una inclusión sustancial de la voz de los trabajadores en los procesos de toma de decisiones de las empresas y para llenar las lagunas identificadas en la legislación europea. El movimiento sindical europeo se moviliza para una acción política y resultados concretos para los trabajadores en Europa y designa 2021 como el año por Más Democracia en el Trabajo.

Introducción

La democracia en el lugar de trabajo es un elemento clave para garantizar que se escuchen las voces y los intereses de los trabajadores, apoyar su participación en los procesos de toma de decisiones y reforzar los derechos sindicales[5] en empresas y servicios públicos resilientes y sostenibles que ofrezcan a los trabajadores perspectivas de medios de vida dignos y de bienestar social y medioambiental en su país y en sus regiones.

El "Pacto Verde", el plan de recuperación post-Covid-19, la nueva estrategia industrial y la digitalización solo funcionarán eficazmente con la participación de los trabajadores como ciudadanos en sus lugares de trabajo. Esto ayudará a los trabajadores a aceptar los cambios y a convertirse en actores de las transiciones necesarias.

La democracia en el lugar de trabajo es esencial y representa una oportunidad única para influir en la toma de decisiones a través de los sindicatos, los delegados de los trabajadores, los órganos de representación de los trabajadores, los comités de empresa europeos (CEE) y los representantes de los trabajadores en los consejos de administración.

La democracia en el lugar de trabajo actúa como un multiplicador y marca una diferencia real a nivel social, medioambiental y económico[6], y más aún en estos tiempos de pandemia sin precedentes.

---

[5] Programa de Acción de la CES 2019-2023, § 60. La democracia en el lugar de trabajo es una de las cinco prioridades para construir una nueva Europa para los trabajadores identificadas en el Programa de Acción del Congreso de la CES de 2019 (§ 31c). Además, el Congreso encargó al Secretariado de la CES que pasara a la ofensiva y reforzara sus iniciativas en favor de una mayor democracia en el trabajo (§71 y siguientes).

[6] Rapp, Marc Steffen; Wolff, Michael: Strong codetermination - stable companies Mitbestimmungsreport No. 51, Düsseldorf 2019); ETUI: Benchmarking Working Europe (2019).

La democracia en el lugar de trabajo está siendo atacada

- Con demasiada frecuencia, las empresas y sus directivos incumplen su obligación legal de hacer participar a los representantes de los trabajadores antes de tomar decisiones que afecten a las condiciones de empleo y trabajo. Aunque las reestructuraciones son constantes en las empresas multinacionales, solo el 26,9% de los miembros del CEE participaron en una reunión antes de que se tomara la decisión[7].

- La representación de los trabajadores en los consejos de administración se ignora o se elude repetidamente. Peor aún, la legislación europea ofrece a las empresas la posibilidad de eludir las disposiciones nacionales sobre los derechos de información, consulta y participación de los trabajadores[8].

- Las autoridades públicas hacen poco para garantizar que los derechos de los trabajadores a la información oportuna y la consulta adecuada se apliquen plenamente.

- Los nuevos modelos de negocio, las cadenas de suministro falsas y las empresas buzón están proliferando en detrimento de los derechos de los trabajadores.

La actual pandemia ha agravado aún más estas prácticas[9]. Olas de reestructuración amenazan a los trabajadores, que pueden quedarse sin medios para expresar sus legítimos intereses y preocupaciones. Es hora de establecer un marco jurídico europeo para los derechos de los trabajadores y la entrada en vigor de sanciones disuasorias efectivas.

Construir y mantener el impulso: La estrategia conjunta CES-FSE 2020 para una mayor democracia en el trabajo ha demostrado el valor añadido de una serie de acciones bien coordinadas y focalizadas para afianzar y mantener la democracia en el lugar de trabajo en la agenda de las instituciones de la UE y de los gobiernos nacionales. La CES, junto con las FSE y las organizaciones afiliadas nacionales, ha

---

[7] De Spiegelaere, Stan, and Romuald Jagodzinski. Can Anybody Hear Us? An Overview of the 2018 Survey of EWC and SEWC Representatives. European Trade Union Institute (ETUI) (2019).
[8] Teichmann, Christoph, Chapter 5: Circumvention of Board Level Representation of Employees (May 6, 2019). Abuse of Companies, edited by Birkmose, Neville and Engsig Sørensen, 2019, page 27. Available http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3383631
[9] ETUC: COVID-19 Watch –: Derechos de información, consulta y participación de los trabajadores.

conseguido organizar con éxito una semana de movilización por más democracia en el trabajo y una petición. Mantener esta presión a lo largo de este año será esencial para aprovechar esta exitosa estrategia.

2021 será clave por al menos 4 razones: (1) para influir en el esperado informe sobre la iniciativa legislativa del Parlamento Europeo relativa a la revisión de la Directiva sobre los comités de empresa europeos; (2) para dar forma al informe de propia iniciativa del Parlamento Europeo sobre un nuevo marco de información, consulta y participación en los consejos de administración; (3) para anclar la democracia en el lugar de trabajo en los procesos de reestructuración actuales y futuros, exacerbados debido a la pandemia; y (4) para aplicar los planes de recuperación a nivel nacional.

La CES y sus organizaciones afiliadas son los actores clave para desencadenar y acelerar estos cambios y la configuración de transiciones sostenibles. Por ello, **la CES propone declarar *2021 – Año por Más Democracia en el Trabajo***. Invitamos a todos los miembros del movimiento sindical en Europa a unirse a esta alianza no gubernamental. La presente resolución 2021 – Año por Más Democracia en el Trabajo pretende definir los objetivos (I), las razones y la programación adecuada (II), las metas pertinentes (III) y las acciones (IV) correspondientes.

I. PRINCIPALES OBJETIVOS

Los principales objetivos de *2021 – Año por Más Democracia en el Trabajo* son:

- incluir más democracia en el trabajo como prioridad en la agenda de las instituciones de la UE y de los gobiernos nacionales y presionar por:
    - la revisión de la Directiva refundida sobre los CEE;
    - un nuevo marco horizontal de información, consulta y participación de los trabajadores en los Consejos de administración de las formas societarias europeas y las sociedades que utilizan instrumentos de fomento de la movilidad de las empresas;
- fortalecer la democracia en todos los lugares de trabajo para tratar con responsabilidad las consecuencias de la pandemia, por ejemplo:
    - corregir las transposiciones erróneas de la legislación de la UE;

- controlar el cumplimiento de la normativa vigente;
- hacer valer los derechos de información y consulta;
- sensibilizar a la población sobre la importancia y las ventajas de la democracia en el trabajo.

2021 – Año por Más Democracia en el Trabajo también ayudará a:

- dar forma a una recuperación que beneficie a los trabajadores y a sus familias;
- dar forma a una recuperación que beneficie tanto a la sociedad como a las empresas;
- reforzar la democracia en el lugar de trabajo y la participación de los trabajadores como los mejores antídotos contra la desigualdad;
- insistir en el papel de la democracia en el lugar de trabajo como factor clave para mantener la cohesión económica y social, gestionar la doble transición y la reestructuración de las industrias de la UE a través de un proceso de transición justo, crear mercados laborales fuertes y hacer que las regiones sean socialmente inclusivas;
- mejorar el marco europeo de gobernanza de las empresas;
- reforzar la sostenibilidad de los lugares de trabajo.

II. POR QUÉ AHORA

2021 – Año por Más Democracia en el Trabajo es oportuno y apropiado en vista de las distintas iniciativas previstas:

A nivel europeo y debido a la pandemia, es imprescindible poner en marcha la democracia en el lugar de trabajo en la agenda de la recuperación ahora, y convertirla en el futuro en uno de los principios rectores de la Europa social.

La actual crisis sanitaria ha puesto de manifiesto la importancia de las medidas de salud y seguridad en el trabajo. Los derechos de información, consulta y participación son importantes para la aplicación de medidas de salud y seguridad.

En 2021, se espera que el Parlamento Europeo publique un informe de iniciativa legislativa sobre la revisión de la Directiva sobre CEE. Asimismo, está previsto en 2021 un informe de iniciativa del Parlamento Europeo sobre un nuevo marco para la información, la consulta y la representación en los consejos de administración. Por lo tanto, es importante influir en estos informes para que reflejen nuestras reivindicaciones.

2021 – Año por Más Democracia en el Trabajo también tendrá como objetivo priorizar la participación de los trabajadores en las agendas de las diferentes presidencias del Consejo Europeo. La Presidencia portuguesa del Consejo (primer semestre de 2021) y la Presidencia francesa (primer semestre de 2022) serán especialmente importantes. Por lo tanto, es esencial movilizarse durante la Presidencia portuguesa y pasar el testigo a la Presidencia francesa utilizando la Presidencia eslovena (segundo semestre de 2021) como puente.

La democracia en el lugar de trabajo debe formar parte de la estrategia para anticiparse al cambio, incluyendo los debates sobre el plan de recuperación y su aplicación, y será un elemento clave en el seguimiento del progreso de las transiciones justas.

La democracia en el lugar de trabajo debe apoyar los derechos vinculantes de información y consulta de los funcionarios y de los empleados de la administración central.

En la actualidad se están celebrando debates transversales sobre cuestiones como la debida diligencia de los derechos humanos, la conducta empresarial responsable y la igualdad de género. La democracia en el lugar de trabajo debe incluirse en estos debates y hay sinergias que pueden aprovecharse.

A nivel nacional, *2021 – Año por Más Democracia en el Trabajo* tendrá como objetivo equipar y apoyar más a las organizaciones afiliadas de la CES en sus propias acciones para defender y reforzar los derechos de los trabajadores a la información, la consulta y la representación en los consejos de administración. La CES facilitará la movilización de los gobiernos nacionales para las iniciativas europeas pendientes mencionadas anteriormente. También será útil en sensibilizar a los gobiernos nacionales en los casos de reestructuración, en particular cuando las empresas eluden las normas europeas y nacionales.

III. INSTITUCIONES OBJETIVO

Las acciones durante *2021 – Año por Más Democracia en el Trabajo* se centrarán en los siguientes objetivos:

- el Parlamento Europeo;
- la Comisión Europea;
- los gobiernos nacionales, el Consejo Europeo y las próximas Presidencias de la UE;

- los sindicalistas, los representantes de los trabajadores, los comités de empresa europeos;
- las empresas (multinacionales);
- el público en general[10].

IV. ACCIONES

El formato y el calendario de las diferentes acciones serán flexibles para adaptarse a las demandas de las organizaciones afiliadas, así como para ajustarse a las actividades de la CES y a las actividades en las que la CES participará activamente. Estas acciones podrían adoptar la forma de actos organizados o coorganizados por la CES, las organizaciones sindicales de todos los Estados miembros y/o las FSE en 2021. Se anunciarán en la página web de la CES dedicada a *Más Democracia en el Trabajo*: https://www.etuc.org/en/moredemocracy-work.

Las acciones específicas deben tener como objetivo apoyar a las organizaciones afiliadas, a los sindicalistas, a los representantes de los trabajadores y a los comités de empresa europeos que se enfrentan, por ejemplo, a procesos de reestructuración, en los que los derechos de información y consulta no han sido respetados por las empresas.

La CES propone acciones específicas, como actos de movilización para informar a los eurodiputados sobre casos concretos de violaciones de los derechos de los trabajadores a la información, consulta y participación, para apoyar a los eurodiputados ponentes (Dennis Radtke y Gabriele Bischoff) y a los ponentes alternativos y sus asistentes sobre cuestiones clave relacionadas con la democracia en el trabajo.

En cuanto a las acciones dirigidas a la Comisión Europea, la CES propone actos de movilización para alertar a la Comisión Europea sobre casos concretos de violaciones de los derechos de información, consulta y participación de los trabajadores e incluso considerar la impugnación de la ausencia de procedimientos de infracción.

[10] El llamamiento a una mayor democracia en el trabajo es ampliamente compartido por la sociedad civil y la comunidad académica. El llamamiento #DemocratizingWork, lanzado por expertos académicos en 2020, fue firmado en pocos meses por más de 6.000 profesores universitarios, investigadores, sindicalistas y líderes de ONG.

Por lo que respecta a las acciones dirigidas al Consejo Europeo, la CES tratará de reforzar sus acciones de presión hacia los diferentes Estados miembros, posiblemente sobre casos concretos de violaciones por parte de las empresas situadas y/o con sede en el Estado miembro en cuestión, garantizando al mismo tiempo la relación con las presidencias del Consejo Europeo para un apoyo concreto a más democracia en el trabajo.

El Secretariado de la CES volverá al Comité de Participación de los Trabajadores de la CES para completar la hoja de ruta de las acciones ya discutidas, incluyendo información sobre la fuente y asignación de los recursos necesarios.

NOTA BIOGRÁFICA DE ALEKSÉI VON JAWLENSKY

Alekséi von Jawlensky nació en Torzhok, Rusia, en 1864, en el seno de una familia de origen aristocrático. A los 10 años la familia se trasladó a Moscú y Alekséi recibió algunos años de instrucción militar.

En 1880 visitó la Exposición Universal de Moscú que le cambió la vida, como señala en sus memorias, al descubrir la pintura que se estaba haciendo en Europa. Destinado a San Petersburgo, entre 1889 y 1896 logró estudiar en la academia de arte de la ciudad, abandonando la carrera militar a la que le había dirigido su padre. Accedió al círculo de Ilía Repin, donde conoció a Marianne von Werefkin, con quien mantendría una estrecha relación durante varios años.

En 1896 se trasladó a Múnich, desilusionado con los métodos de enseñanza de la Academia de San Petersburgo, para continuar su formación como pintor ya que esa ciudad era uno de los centros de la vanguardia europea. En 1905 viaja a París, donde expone en el Salón de Otoño y conoce a Henri Matisse, cuyo uso del color le causará una profunda impresión. Asistió a las clases de Anton Azbe y fue en su escuela donde, en 1907, conoció a Kandinsky, que se convertiría en su amigo y colaborador artístico. En los primeros años del nuevo milenio se centró en la representación de bodegones y paisajes que parecen influidos por Van Gogh y Gauguin.

Entre 1908 y 1010, Jawlensky y Werefkin pasaron algunos veranos en los Alpes Bávaros con Kandinsky y Gabriele Münter. Allí intercambiaron técnicas y debatieron sobre las bases teóricas de su arte. Con ellos creó en 1909 la Neue Künstlervereinigung (Asociación de Nuevos Artistas) de Múnich. En este periodo su pintura era exuberante y muy colorida. Tras visitar a Henri Matisse en 1911 y a Emil Nolde en 1912, la pintura de Jawlensky se vuelve cada vez más expresiva en uso y forma del color en sus retratos, y se une al grupo Der Blaue Reiter (El Jinete Azul).

Obligado a abandonar Alemania en 1914, por el estallido de la Primera Guerra Mundial, se mudó a Suiza, donde conoció a Emmy Scheyer, artista que abandonó su carrera para ayudarle a él a promocionar su pintura en Estados Unidos. En Suiza realiza una extensa producción de obras (entre 350 y 400) en torno a un mismo paisaje, que veía desde su ventana y que reprodujo de manera seriada en lienzos de pequeño formato. Su interés por las variaciones de un único elemento se dirigen pronto al que sería el eje fundamental de su producción: el rostro humano, y su interés por reflejar la vida interior de las personas y simplificar los rasgos a un mismo prototipo, en busca de un rostro universal. En 1917 comienza la producción de una de sus series más conocidas, las *Cabezas místicas.*

Tras la Primera Guerra Mundial se casa con Hélène Nesnakomoff, la madre de su único hijo, y se establecen en Wiesbaden. En 1924 forma, con Paul Klee, Lyonel Feininger y Wassily Kandinsky, el grupo Die Blaue Vier (Los Cuatro Azules), cuyas obras, gracias a la promoción de Scheyer, se exhiben en Estados Unidos y Europa.

Desde finales de la década de los 20, Jawlensky sufrió una fuerte artritis, que fue restringiendo su movilidad hasta forzarle a dejar de pintar en 1937, y en 1938 comenzó a dictar sus memorias. Murió en Wiesbaden el 15 de marzo de 1941.

Boletín de Suscripción
GACETA SINDICAL: Reflexión y debate

Deseo suscribirme a **GACETA SINDICAL: Reflexión y debate**

GACETA SINDICAL:
REFLEXIÓN Y DEBATE

Fernández de la Hoz, 12 - 3ª planta - 28010 - Madrid
Correo electrónico: nes-gacetaryd@ccoo.es

Suscripción anual: 2 números
España: 25 euros (afiliados) y 30 euros (no afiliados)
Europa: 50 euros
Resto del mundo: 60 euros

Ejemplares sueltos:
España: 15 euros (afiliados) y 18 euros (no afiliados)
Europa: 27 euros
Resto del mundo: 35 euros

Forma de pago:
Ingreso o transferencia bancaria a la c/c de la CS de CCOO:
LA CAIXA
Calle Serrano, 60 - 28001 Madrid - ES82 - 2100 - 5731 - 78 - 0200003544

(Enviar el boletín a la dirección postal, al fax 91 702 80 30, o al correo electrónico nes-gacetaryd@ccoo.es)

Nombre y apellidos o Entidad.....
Profesión..... Empresa.....
Teléfono..... Fax..... E-mail.....
Calle..... Código postal.....
Población..... Provincia..... País.....

GACETA SINDICAL: REFLEXIÓN Y DEBATE

Fernández de la Hoz, 12 - 3ª planta
28010 - Madrid
Correo electrónico: nes-gacetaryd@ccoo.es

Cortar

gs
gaceta sindical
reflexión y debate
nueva etapa n.º 36. junio 2021

Jorge Aragón
Daniel Barrientos
Isidor Boix
Xavier Bonal
Magdalena Díaz Gorfinkiel
Juan A. Fernández Cordón
Béla Galgóczi
Víctor Garrido
Sheila González
Margarita León
Clara Llorens
Carlos Martín
Raquel Martínez-Buján
Amparo Merino
Salvador Moncada
José Antonio Moreno
Albert Navarro
Fernando Rocha
Sergio Salas
Carmen Salcedo
Lola Santillana
Edurne Terradillos
Constanza Tobío
Francisco Trillo
Eva Urbano
Mari Cruz Vicente
Luis Zarapuz

DERECHOS SOCIALES Y TRABAJO

Recuperar, fortalecer y extender derechos

CCOO
confederación sindical
de comisiones obreras