

Trabajo decente e inclusivo

Una mirada desde las directrices europeas

Los efectos sobre la Unión Europea (UE) de la crisis económica de 2008 no fueron únicamente económicos. La línea política que entonces se decidió para combatir la crisis, la denominada austeridad fiscal, produjo importantes recortes presupuestarios en todos los Estados miembros, especialmente de gasto social, pero también un sentimiento de desafección por parte de la ciudadanía, que no halló (o no creyó hallar) en la UE de aquel tiempo el amparo para los problemas que estaba sufriendo. El Brexit y el auge de partidos políticos que cuestionan abiertamente el proyecto europeo fueron las alarmas de que había un peligro cierto de perder el substrato social sobre el que se habían construido las instituciones europeas. Precisamente por ello, el Pilar Europeo de Derechos Sociales, aprobado en Gotemburgo el 17 de noviembre de 2017, puede entenderse como una primera respuesta de la UE al objeto de cambiar el signo de sus políticas y el rumbo de la propia construcción europea, recuperando una dimensión social que tuvo pero había ido perdiendo. No es, por esta razón, extraño que, de los 20 principios del Pilar, 10 guarden relación directa con el empleo y el trabajo, destacando, entre ellos, el empleo «seguro», los salarios «justos», el mejor «equilibrio» entre vida profesional y vida privada, la protección social «adecuada» o la propia recuperación de la negociación colectiva y el diálogo social, fuertemente devaluados durante la crisis. Situar el «buen empleo» en el centro del relato político y de la actividad de la UE era, así, la forma de atraer de nuevo a la ciudadanía en pos del proyecto europeo.

Este cambio de enfoque tuvo que confrontarse con la llegada de la crisis sanitaria provocada por la COVID19. Una nueva crisis, con un impacto económico enorme debido a la larga parálisis de la actividad productiva para limitar el contagio de la enfermedad, que demandaba una nueva respuesta por parte de la UE. Pero esta vez esta no fue la habida en la anterior crisis económica, sino el refuerzo del propio Pilar Europeo de Derechos Sociales, mediante la aprobación del Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales (PAPEDS) el 4 de marzo de 2021. La aprobación del PAPEDS vino precedida de un discurso de la Presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, que, en nuestra opinión, sintetiza de forma inmejorable lo que ha sido a partir de entonces la hoja de ruta de la UE, en especial respecto del trabajo y el empleo. Por un lado, la Presidenta de la Comisión Europea subrayaba las dos (en realidad tres) transiciones en que se halla inmersa la UE: la digital, la ecológica y la demográfica y cómo estas transiciones están afectando al mercado de trabajo y deben tomarse medidas para que no produzcan consecuencias negativas sobre la población trabajadora. Por otro lado, Ursula von der Leyen señalaba que había llegado la hora de adaptar el «código normativo social» de la UE, es decir, de elaborar un conjunto de nuevas normas a escala europea que, en palabras del PAPEDS, «garantice la solidaridad entre generaciones y cree oportunidades para todos, que premie a los empresarios que cuidan a sus empleados, que se centre en el empleo y promueva mejores condiciones de vida y laborales, que invierta en una educación inclusiva y de alta calidad, en formación, capacidades e innovación, y que asegure una protección social adecuada para todos».

Pues bien, lo anterior está suponiendo un cambio de 180 grados en la forma de construir el proyecto europeo. Se ha dicho ya que la dimensión social de la UE había ido cediendo protagonismo en favor de la dimensión económica. Lo que había creado un estado de anemia normativa dentro de la UE o, por mejor decirlo, de anemia respecto de normas que guardaran relación con el trabajo y el empleo y una cierta convergencia de las

regulaciones laborales y de protección social de los Estados miembros. Al contrario, el principio de subsidiariedad establecido en el art. 5 del Tratado de la Unión Europea ha gobernado estas materias, dando prioridad a las regulaciones nacionales. Sin embargo, desde el Pilar Europeo de Derechos Sociales y el PAPERDS hay una especie de furor normativo por parte de la UE, especialmente en lo relativo al trabajo y al empleo y a la encrucijada en que se encuentran por motivo de las transiciones digital, ecológica y demográfica en curso. Además, al menos de partida, estas normas están centradas en la consecución del «buen empleo» o, como lo hemos llamado en este número monográfico de Trabajo y Derecho, del trabajo decente e inclusivo. Hay dos razones para ello, expresadas en el PAPERDS: la primera es que «una Europa social fuerte se basa en las personas y en su bienestar»; la segunda es que «los europeos siguen aferrándose legítimamente a la promesa de una economía social de mercado eficaz, con puestos de trabajo que permitan una vida digna y protección en tiempos de necesidad».

Más allá de estas hermosas palabras, el primer objetivo del PAPERDS es el de lograr un alto nivel de empleo dentro de la UE. Objetivo presente en el marco europeo desde la Cumbre de Luxemburgo sobre el empleo celebrada en 1997, aunque entonces se hablara de pleno empleo. Es a esto a lo que se refiere el concepto de «empleo inclusivo». La meta de lograr que la gran mayoría de las personas tengan un empleo, incluidas las pertenecientes a aquellos colectivos más vulnerables o las que presentan mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo. Los objetivos en relación con las personas con discapacidad, para las que el PAPERDS quiere que «participen en el mercado laboral al máximo de su capacidad», o en relación con la igualdad de género, guardan estrecha relación con esta noción de «empleo inclusivo». En particular, los objetivos propuestos por el PAPERDS en materia de empleo para 2030 son los siguientes: i) al menos el 78% de la población con la edad comprendida entre 20 y 64 años debe tener un empleo, para lo cual debe reducirse a la mitad la brecha de género y favorecer la participación de las mujeres en el mercado de trabajo y potenciar al máximo el acceso al empleo a otros grupos subrepresentados, entre los que se hallan las personas con discapacidad; y ii) al menos el 60% de la población adulta debe participar en actividades de formación todos los años y el 80% de las personas entre 16 y 74 años deben tener competencias digitales básicas, con objeto de mejorar su empleabilidad o capacidad de adaptación a las circunstancias cambiantes de los procesos productivos que impone la triple transición en curso.

A fin de cumplir estos objetivos, monitorizados por el Semestre europeo, lo que significa que el desembolso de fondos europeos depende de su cumplimiento, en el PAPERDS se abren dos líneas de actuación que merecen ser subrayadas. La primera es la renovación y vigorización de las políticas activas de empleo, la segunda es la revalorización del diálogo social. Probablemente sea aquí donde se vea más la marca de la triple transición en curso y el temor de la UE a que la misma produzca efectos indeseables sobre el mercado de trabajo. En relación con las políticas activas de empleo, la Comisión Europea ha aprobado la Recomendación (UE) 2021/402 de la Comisión de 4 de marzo de 2021 sobre un apoyo activo eficaz para el empleo tras la crisis de la COVID19, donde se definen las denominadas medidas EASE (*Effective Active Support of Employment*), que buscan, en síntesis, acelerar que las personas en situación de desempleo y aquellas afectadas por las transiciones digital, ecológica y demográfica encuentren un nuevo puesto de trabajo. La UE vitaliza, así, las políticas activas de empleo en un tiempo en el que presume que va a haber pérdidas de empleo y una creciente necesidad de ayudar a las personas afectadas a retornar al mercado de trabajo. Estas mismas son las finalidades de nuestra nueva Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo. La revalorización del diálogo social forma parte del mismo plan. En este caso, lo que se busca por la UE es una fórmula de gobernanza de las transiciones en curso que descansa sobre el consenso y sea capaz, por ello, de amainar los efectos negativos que se produzcan sobre el trabajo y el empleo. La narrativa del PAPERDS al respecto no deja dudas sobre que esta es la finalidad: «el diálogo entre los interlocutores sociales es fundamental para impulsar una reestructuración socialmente responsable. El diálogo social, la información, la consulta y la participación de los trabajadores y de sus representantes [...] desempeñan un papel importante [...] con vistas a la [triple] transición en curso y los cambios en el mundo laboral».

Junto con los objetivos para la consecución de un alto nivel de empleo, el PAPERDS contempla el de «adecuar las normas laborales al futuro del trabajo». Es a esto a lo que se refiere la pretensión de contar, en el ámbito de la

UE, con un nuevo «código normativo social» y lo que ha dado lugar al furor normativo del que antes se hablaba. La meta es, en este caso, el logro del trabajo decente o, en la denominación que siempre ha utilizado la UE para expresar este mismo concepto, el logro del empleo de calidad. En el fondo, los dos objetivos, el del alto nivel de empleo y el de su calidad, están entrelazados porque la UE considera —con razón— que «lograr el pleno empleo requerirá no solo un aumento significativo de la participación en el mercado laboral, sino también unas condiciones laborales adecuadas que respalden el empleo de calidad». A partir de esta idea matriz, muy diferente a las que se habían manejado hasta tiempos recientes por la UE, se despliega una catarata de intervenciones normativas que busca mejorar los derechos laborales y de protección social de la población trabajadora.

Dos de las primeras intervenciones más destacables son la Directiva (UE) 2019/1152 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles, cuya transposición al ordenamiento jurídico español está pendiente, y la Recomendación del Consejo de 8 de noviembre de 2019 relativa al acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia. Más allá de su contenido y de su contribución a generar eso que hemos venido a llamar «buen empleo», en ambas resuena ya la preocupación de la UE por las fórmulas de empleo derivadas de la transición digital, en particular el trabajo en plataformas digitales, y su potencial impacto negativo sobre las condiciones de trabajo y la protección social de las personas trabajadoras, trabajen por cuenta ajena o lo hagan por cuenta propia, así como por la posible utilización inadecuada de ambas categorías de trabajo. En el Considerando 8 de la Directiva, ello se hace evidente de este modo: «el falso trabajo por cuenta propia se produce cuando una persona es declarada como trabajador por cuenta propia aun cuando se cumplen las condiciones propias de la relación laboral, con el fin de evitar determinadas obligaciones jurídicas o ficales [razón por la que] estos trabajadores deben entrar en el ámbito de aplicación de la presente Directiva». En el Considerando 18 de la Recomendación, la desprotección de las personas que trabajan mediante plataformas se expresa así: «en algunos Estados miembros, determinadas categorías de trabajadores, como [...] los que trabajan a través de plataformas [...] están excluidos de los regímenes de protección social».

No es extraño, por ello, que la UE haya emprendido sendas iniciativas para conseguir el «buen empleo» de los trabajadores de plataformas. La primera de ellas es la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la mejora de las condiciones laborales en el trabajo en plataformas digitales, hecha pública el 9 de diciembre de 2021 y todavía en debate entre los Estados miembros de la UE. Aunque la fórmula elegida por esta Propuesta para procurar protección a las personas que trabajan mediante plataformas haya sido similar a la de nuestra Ley 12/2021, más conocida como «Ley *riders*», es decir, la presunción de existencia de un contrato de trabajo entre personas trabajadoras y plataformas, el hecho de que haya Estados miembros que quieren condicionar la existencia de dicha presunción a la presencia de una serie de indicios está bloqueando, por el momento (abril de 2023), el acuerdo entre ellos.

La segunda de las iniciativas, que ya está operativa, es la Comunicación de la Comisión Directrices sobre la aplicación del Derecho de la competencia de la Unión a los convenios colectivos relativos a las condiciones laborales de las personas que trabajan por cuenta propia sin asalariados, de 30 de septiembre de 2022. Por medio de esta viene a permitirse la negociación colectiva de las personas que trabajan por cuenta propia sin asalariados a su cargo en los siguientes casos: i) cuando estas personas estén en una situación comparable a la de aquellas que trabajan por cuenta ajena, entre las que expresamente se incluyen las personas que trabajan mediante plataformas; y ii) en los supuestos en que la asimetría de poder de negociación entre las personas que trabajan por cuenta propia y aquellas para las que lo hacen implique que las primeras no pueden influir sobre sus condiciones de trabajo, lo que sucede habitualmente en las plataformas digitales por su poder de monopsonio. Si bien todavía no existen convenios colectivos para personas que trabajan por cuenta propia en plataformas (todos los existentes hasta la fecha son entre plataformas y personas trabajadoras por cuenta ajena), es claro que aquí la UE busca hacer descansar en la negociación colectiva la protección de las personas empleadas en estas fórmulas de empleo nacidas a consecuencia del avance de la tecnología.

La negociación colectiva es también la clave de bóveda de la Directiva (UE) 2022/2041 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de octubre de 2022 sobre unos salarios mínimos adecuados en la Unión Europea. Como no puede ser de otra forma, el Papedes reconoce el salario «adecuado» entre los atributos del empleo de calidad o «buen empleo» porque «velar por que se pague un salario adecuado por el trabajo es esencial para garantizar unas condiciones de vida y de trabajo adecuadas». Sin embargo, esta Directiva, a pesar de su denominación, no determina un «salario adecuado», sino la extensión que debe tener la negociación colectiva para que sea mediante ella como se alcance el «salario adecuado» en los Estados miembros. Entre sus previsiones sobresale, en efecto, la de su artículo 4.2, según la cual «todo Estado miembro en el que la tasa de cobertura de la negociación colectiva sea inferior al 80%, establecerá un marco de condiciones que favorezcan la negociación colectiva [y] elaborará un plan de acción para fomentar[la][donde se fijen]un calendario claro y medidas concretas para aumentar progresivamente [su] tasa de cobertura».

La verdad es que esta revalorización de la negociación colectiva como la fórmula más idónea para mejorar los empleos, que encontramos en este caso de la consecución de salarios «adecuados» y también en el de las personas que trabajan por cuenta propia, choca frontalmente con la visión de esta institución que tuvo la UE durante la anterior crisis económica. Si algo destacó entonces fue la devaluación de la negociación colectiva o, por mejor decirlo, la utilización de la negociación colectiva en la empresa como vehículo para la devaluación salarial. Se recordarán de aquel tiempo las reformas laborales de Grecia, Italia o España y cómo todas iban en la dirección de dar prioridad a la negociación en la empresa para ajustar a la baja los salarios. Frente a ello, y como acaba de verse, hoy la UE propende un uso de la negociación colectiva en clave garantista, lo que es, ciertamente, un cambio de enfoque bien saludable.

La igualdad entre mujeres y hombres sigue siendo, por lo demás, una de las piezas clave del proyecto europeo en materia de empleo y uno de los atributos esenciales del que aquí denominamos «buen empleo». En este ámbito las intervenciones normativas de la UE se suceden casi de forma vertiginosa. En el ADN de la Directiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de junio de 2019 relativa a la conciliación de la vida profesional de los progenitores y los cuidadores y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo está el objetivo de que las mujeres puedan acceder al empleo en igualdad de condiciones que los varones, cosa que hoy no sucede por la asunción por parte de ellas de las responsabilidades de cuidado de hijos e hijas y demás familiares (según datos del Instituto de las Mujeres, en España, más del 80% de las reducciones de jornada y excedencias por cuidado de hijas/os y demás familiares las ejercen las mujeres y más del 90% de las personas que trabajan a tiempo parcial por atender responsabilidades familiares son igualmente mujeres). Lo anterior se expresa de forma meridiana en el Considerando 10 de esta Directiva: «la conciliación de la vida familiar y la vida profesional sigue constituyendo un reto considerable para muchos progenitores y trabajadores que tienen responsabilidades en el cuidado de familiares [...] lo que repercute negativamente en el empleo femenino». De ahí que la previsión de medidas de conciliación entre la vida profesional y familiar pueda considerarse una buena manera, a ojos de la UE, de lograr «los objetivos de igualdad entre hombres y mujeres por lo que respecta a las oportunidades del mercado laboral, igualdad de trato en el trabajo y fomento de un elevado nivel de empleo» (Considerando 16 *in fine*).

A esta categoría de iniciativas para la igualdad de mujeres y hombres en el empleo pertenece también la Directiva (UE) 2022/2381 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de noviembre de 2022 relativa a un mejor equilibrio de género entre los administradores de las sociedades cotizadas y a medidas conexas, cuya transposición al ordenamiento jurídico español está en curso, y donde, de nuevo, elevar las tasas de empleo de las mujeres es un fin esencial. En su Considerando 10 se dice al respecto que «se espera que el aumento de la participación de las mujeres en la toma de decisiones económicas, especialmente en los consejos de administración, tenga un efecto indirecto positivo para el empleo de las mujeres en las sociedades afectadas y para toda la economía». De su lado, el Considerando 17 relaciona también esta Directiva con el logro de una mayor igualdad salarial: «es probable que una mayor participación de mujeres en los consejos de administración contribuya de forma positiva a reducir la brecha de género en el empleo y la brecha salarial». Aunque a ello va destinada directamente la

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se refuerza la aplicación del principio de igualdad de retribución entre hombres y mujeres por un mismo trabajo o un trabajo de igual valor a través de medidas de transparencia retributiva y de mecanismos para su efectivo cumplimiento, que se encuentra en su fase final de elaboración, y que, de alguna manera, anticipamos en España mediante las figuras del registro retributivo y la auditoría salarial previstas desde 2019 en nuestro ordenamiento jurídico.

Por último, a esta categoría de iniciativas para la igualdad por razón de género pertenece igualmente la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las regiones sobre la Estrategia Europea de Cuidados, aprobada el 7 de septiembre de 2022 (EEC). Es esta una iniciativa no exenta de críticas. La primera radica en el hecho de que en ella no se prevé una financiación específica para la consecución de los objetivos que se determinan, sino que se autoriza la utilización por parte de los Estados miembros de los fondos europeos ya previstos, incluidos los *Next Generation*, para ello. La segunda de las críticas se funda en la circunstancia de que la misma no contiene una apuesta decidida por los servicios públicos de cuidados, pudiendo obtenerse los objetivos marcados mediante la puesta en marcha de servicios públicos o la contratación de servicios privados, cuyo acceso y calidad estarán en función de su precio. Al margen de ello, se trata de una iniciativa que aúna los elementos de lo que hemos denominado «buen empleo». Para empezar, se reconoce que avanzar en la educación infantil (escolarización del 50% de menores de 3 años y del 96% de menores entre 3 y 6 años) y el cuidado de personas mayores y en situación de dependencia puede hacer i) que las mujeres tengan más posibilidades de acceso al mercado de trabajo y ii) que haya más igualdad entre mujeres y hombres en el acceso al mercado de trabajo, porque se «libera» a las primeras de las responsabilidades de cuidado.

Con todo, lo más innovador es el reconocimiento de que los trabajos de cuidados, claramente feminizados (más del 90% de estos trabajos los realizan las mujeres), son también los más precarios y los de más bajos salarios. Por ello mismo, el foco de la EEC está puesto en la mejora de las condiciones en que se desarrollan estos empleos, empezando por estimular una mayor incorporación de varones a ellos. A tal fin se establecen las siguientes medidas: i) fortalecer el diálogo social europeo en el sector de los servicios sociales y el diálogo social y la negociación colectiva en el ámbito de los Estados miembros en el sector de los cuidados (nuevamente vemos aquí la utilización por la UE de la negociación colectiva como fórmula de mejora de los empleos); ii) monitorizar si se están cumpliendo las Directivas relativas a las condiciones de trabajo en los empleos de cuidados y cómo transcurre la aplicación de la Directiva 2019/1158 relativa a la conciliación de la vida profesional; iii) animar a los Estados miembros a la ratificación de los Convenios de la OIT sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos 2011 (núm. 189) y sobre la violencia y el acoso 2019 (núm. 190); iv) facilitar la cualificación profesional de las personas que trabajan en el sector de los cuidados; y v) evaluar las normas sobre migración para permitir una mayor incorporación de personas migrantes documentadas al trabajo de cuidados. Todo ello para conseguir «buenos empleos» en un sector que, dada la transición demográfica en curso, promete ser fuente de actividad y ocupación en los próximos años.

Después de lo anterior puede concluirse que, con sus luces y sus sombras, se ha producido un cambio radical en el enfoque de la UE en materia de empleo. El objetivo de lograr un alto nivel de empleo o un «empleo inclusivo» se mantiene, pero su logro ya no remite únicamente al número de personas empleadas, sino a las condiciones favorables en que estas lo están. Ello puede llamarse «trabajo decente» o «empleo de calidad». La denominación no deja de ser indiferente siempre que se trate de un empleo que permita a las personas que lo desarrollan vivir con dignidad. A tal fin la UE ha quebrado una lógica abstencionista en la regulación de los derechos laborales y de protección social y hoy está en proceso de elaboración su nuevo «código normativo social».

Las aportaciones que reúne este número monográfico de Trabajo y Derecho definen algunos de los componentes esenciales de este nuevo «código normativo social» y son fruto de la actividad investigadora desarrollada por sus autoras y autores dentro del Proyecto de Investigación «Calidad y bienestar laboral en un entorno BANI» (*WorkQable*).

Wilfredo Sanguinetti Raymond

María Luz Rodríguez Fernández