

Revista Internacional y Comparada de

**RELACIONES
LABORALES Y
DERECHO
DEL EMPLEO**

Escuela Internacional de Alta Formación en Relaciones Laborales y de Trabajo de ADAPT

Directores Científicos

Mark S. Anner (*Estados Unidos*), Pablo Arellano Ortiz (*Chile*), Arturo Bronstein (*Argentina*), Martín Carillo (*Perú*), Lance Compa (*Estados Unidos*), Luis Enrique De la Villa Gil (*España*), Jordi García Viña (*España*), Adrián Goldin (*Argentina*), Ana Virginia Gomes (*Brasil*), Julio Armando Grisolia (*Argentina*), Óscar Hernández (*Venezuela*), María Patricia Kurczyn Villalobos (*México*), Manuel Luque (*España*), Lourdes Mella Méndez (*España*), Antonio Ojeda Avilés (*España*), Barbara Palli (*Francia*), Roberto Pedersini (*Italia*), Rosa Quesada Segura (*España*), Juan Raso Delgue (*Uruguay*), Carlos Reynoso Castillo (*México*), Raúl G. Saco Barrios (*Perú*), Alfredo Sánchez-Castañeda (*México*), Malcolm Sargeant (*Reino Unido*), Michele Tiraboschi (*Italia*), Anil Verma (*Canadá*), Marly Weiss (*Estados Unidos*), Marcin Wujczyk (*Polonia*)

Comité de Gestión Editorial

Alfredo Sánchez-Castañeda (*México*)
Michele Tiraboschi (*Italia*)

Comité de Redacción

Graciela Cristina Del Valle Antacli (*Argentina*), Ricardo Barona Betancourt (*Colombia*), Omar Ernesto Castro Güiza (*Colombia*), María Alejandra Chacon Ospina (*Colombia*), Silvia Fernández Martínez (*España*), Paulina Galicia (*México*), Helga Hejny (*Reino Unido*), Noemi Monroy (*México*), Juan Pablo Mugnolo (*Argentina*), Eleonora Peliza (*Argentina*), Salvador Perán Quesada (*España*), Alma Elena Rueda (*México*), Lavinia Serrani (*Italia*), Esperanza Macarena Sierra Benítez (*España*), Carmen Solís Prieto (*España*), Francesca Sperotti (*Italia*), Marcela Vigna (*Uruguay*)

Redactor Responsable de la Revisión final de la Revista

Alfredo Sánchez-Castañeda (*México*)

Redactor Responsable de la Gestión Digital

Tomaso Tiraboschi (*ADAPT Technologies*)

Coordinadores de este número especial de la Revista Internacional y Comparada de
RELACIONES LABORALES Y DERECHO DEL EMPLEO:

Francisco Lozano Lares

Profesor Titular de Derecho del Trabajo y Seguridad Social,
Facultad de Estudios Sociales y del Trabajo.
Universidad de Málaga, España

María Salas Porras

Contratada Doctora Interina.
Universidad de Málaga, España

ÍNDICE

Francisco Lozano Lares, María Salas Porras, *Introducción al número especial por parte de los Coordinadores*..... I

Artículos

Francisco Lozano Lares, *La Eficacia Jurídica del concepto de Trabajo Decente*..... 1

Jesús Cruz Villalón, *Oportunidades y Desafíos de lo Derechos Fundamentales Laborales en las Relaciones Laborales*..... 37

Michael Doherty, *Trabajo Decente y Creación de Empleo: una Visión Angloirlandesa*..... 82

Lilyana Nacheva-Skopalik, *Las Aportaciones de las Técnicas de Clasificación y Medición de la Satisfacción respecto al Desarrollo del concepto de Trabajo Decente*..... 109

Manwel Debono, *Diálogo Social y Trabajo Decente en Malta*..... 134

María Salas Porras, *¿Nuevas aportaciones de la Negociación Colectiva al Trabajo Decente?*..... 166

Antonio Jesús Rodríguez Morones, *El Diálogo Social en España: desarrollo, crisis y nuevos retos*..... 192

Olga Maria Boschi Aguiar de Oliveira, *Trabajo Decente y vida digna: los desafíos de Brasil en el siglo XXI*..... 222

Introducción al número especial por parte de los Coordinadores

La noción de Trabajo Decente a debate

Son muchos los interrogantes que la implantación del concepto de trabajo decente viene planteando desde su formulación en el seno de la OIT a finales del siglo pasado. Parece claro, sin duda, que el paradigma del trabajo decente ha venido actuando durante los últimos quince años como el eje catalizador de la acción institucional desplegada por la OIT, que ha conseguido insertar los cuatro objetivos estratégicos en los que el trabajo decente se fundamenta en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la ONU, convirtiendo así en objetivos de alcance mundial la promoción del empleo, los derechos fundamentales en el trabajo, la protección social y el diálogo social. Destacable resulta, asimismo, el gran esfuerzo realizado en materia de mensurabilidad del trabajo decente, contándose ya con un buen número de indicadores estadísticos y jurídicos que permiten analizarlo desde una óptica científica.

Sin embargo, el propio concepto de trabajo decente no es aún lo suficientemente preciso, su plasmación normativa no está del todo clara, su eficacia jurídica es más que discutible, sus implicaciones socioeconómicas están por dilucidar y su implementación efectiva es más bien modesta, puesto que depende tanto del grado de desarrollo de cada país como de la voluntad política de sus dirigentes de apostar decididamente por ajustar su modelo de relaciones laborales al paradigma del trabajo decente. Si a todo ello unimos el difícil encaje del concepto de trabajo decente en un mundo marcado por la globalización de los mercados financieros y el contexto de crisis económica en el que ha tenido que desenvolverse desde su formulación, resulta evidente que estamos ante una realidad epistemológica donde abundan más las dudas que las certezas.

Con la idea de enfocar esas y otras muchas cuestiones, e intentando sacar a la luz la realidad actual del trabajo decente tanto a nivel conceptual como

en el marco de determinadas políticas nacionales, durante la primera semana de mayo de 2016 se celebró en la Facultad de Estudios Sociales y del Trabajo de la Universidad de Málaga un encuentro internacional en el que se dieron cita investigadores de varios países europeos y sudamericanos. Las conclusiones obtenidas en dicho seminario son las que ahora se hacen públicas a través de este número especial de la *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, promovida por ADAPT University Press, que deseáramos se convirtiera en la carta de presentación de la red de investigadores que decidimos constituir a raíz de dicho encuentro. Una red internacional formada básicamente por iuslaboralistas pero abierta también a investigadores de otras disciplinas, como la Organización y Administración de Empresas, el Trabajo Social, la Psicología del Trabajo o la Antropología Social.

Y deseáramos que así fuera porque todos los que participamos en dicho seminario sobre trabajo decente llegamos a la conclusión de la necesidad de crear una Red de Observatorios Internacionales sobre Trabajo Decente de carácter permanente e interdisciplinar que, siguiendo las directrices de la OIT, pudiera servir de herramienta analítica para el estudio de tan compleja realidad.

Las diversas ponencias científicas del workshop, como queda reflejado en estos papeles, se estructuraron en torno a cuatro ejes temáticos, correspondientes a los cuatro objetivos estratégicos del trabajo decente, presididos por un capítulo introductorio de carácter conceptual.

Al objeto de ofrecer una visión genérica de la noción de trabajo decente y sus diversas implicaciones político-sociales, económicas y jurídicas, esta monografía se inicia con un artículo titulado “La eficacia jurídica del concepto del trabajo decente”, donde su autor, el Dr. Francisco Lozano Lares, Profesor Titular de Derecho del Trabajo y Seguridad Social de la Universidad de Málaga, hace un recorrido por el origen del concepto, su fundamentación ética y su proyección política, constatando de paso la gran versatilidad aplicativa del mismo, dado que afecta tanto a las estrategias de lucha contra la pobreza, la promoción de la igualdad de género y el desarrollo sostenible. Se analiza también el estado actual de los métodos de medición del trabajo decente, se ofrece una propuesta de plasmación normativa del contenido y alcance del trabajo decente y se aborda el espinoso tema de su capacidad de vinculación jurídica, con especial referencia al caso español.

El Primer Bloque Temático está dedicado a los Derechos Fundamentales en el Trabajo, ámbito que la propia OIT ha venido acotando en torno a varias cuestiones de suma trascendencia como la evitación del trabajo forzoso, la prohibición del trabajo infantil, la igualdad de remuneración y

la no discriminación, la libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva. El estudio de la aplicación de los Derechos Fundamentales en el marco de las relaciones laborales es abordado por el Dr. Jesús Cruz Villalón, Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Sevilla, que hace un exhaustivo análisis de los principales textos normativos que consagran a nivel internacional los derechos fundamentales de los trabajadores. Se ocupa también de la delimitación del carácter jurídico vinculante de cada una de esas normas y se adentra asimismo por el complejo asunto de la afectación de los derechos fundamentales a las relaciones entre sujetos privados, lo que hace prestando especial atención al estado actual de la cuestión en el ámbito de la Unión Europea.

El Segundo Bloque Temático es el relativo a la Promoción del Empleo, aspecto crucial del trabajo decente en la medida en que, sin empleo, no hay base material sobre la que aplicar sus postulados. En este sentido, el Dr. Michael Doherty, Director del Departamento de Derecho en la National University of Ireland, realiza un profundo análisis de las políticas activas de empleo que se están desarrollando en Irlanda, dedicando especial atención a las nuevas tendencias apreciables en su implementación, las cuales indican un radical viraje desde los postulados del “welfare” al “workfare”. Las causas, consecuencias y resultados, medidos en términos de inclusión social, son ampliamente discutidos en su estudio. A continuación, la Dra. Lilyana Nacheva-Skopalik, Profesora Titular en el Departamento de Informática Aplicada en la Facultad de Económicas en la Technical University of Gabrovo, Bulgaria, plantea una sugerente reflexión acerca de las posibles técnicas de medición empleadas para evaluar el sistema de gestión de la calidad en las políticas activas de empleo. Para ello presenta las principales formulaciones de valoración tradicionalmente empleadas, haciendo especial hincapié en la trascendencia que, la variable relativa a la satisfacción del trabajador y del desempleado, posee para alcanzar unos niveles óptimos de control de calidad. En el estudio de la Profesora Nacheva-Skopalik, se muestran, además, varios ejemplos de aplicación de estas técnicas en diferentes áreas, lo cual conducirá al lector a repensar el potencial de estas técnicas para contribuir al desarrollo sostenible de concepto de trabajo decente.

El Diálogo Social es otra de las patas sobre las que se asienta el concepto de trabajo decente enarbolado desde la OIT como herramienta clave para garantizar unas condiciones dignas de trabajo, así como los estándares básicos de prestación de servicios a nivel global. Por ello le consagramos el Tercer Bloque de esta monografía. A su estudio se ha dedicado, en primer lugar, el Dr. Manwel Debono, Senior Lecturer del Centro sobre

Estudios Laborales de la University of Malta, quien en su estudio investiga la relación existente entre el diálogo social y el trabajo decente en Malta. Para ello, comienza presentando el state-of-the-art de la economía maltesa, haciendo especial incidencia en cómo, la reestructuración considerable que está sufriendo, influye grandemente en su crecimiento y en la creación de un elevado número de puestos de trabajo. Sin embargo, la detección de una serie de desafíos amenaza a estas tendencias positivas y ejercen una importante presión sobre el futuro bienestar económico y social del país. El diálogo social, en este contexto, está llamado a desempeñar un papel fundamental en la mejora de los resultados económicos de Malta al tiempo que mejora las condiciones de trabajo. Por otro lado, también son objeto de estudio, las políticas públicas de promoción del diálogo social –centradas en la puesta a disposición de los agentes sociales diversos medios de participación, tales como la intervención en organismos oficiales, foros y medios de comunicación-, y las nuevas tendencias de la negociación colectiva. En este sentido, se subraya el inminente reto que, como al resto de países europeos, desafía a los interlocutores sociales malteses: la descentralización negocial a favor de los convenios de empresa y en detrimento de los acuerdos sectoriales. Una mayor inversión en la sensibilización de los trabajadores, el fomento de la confianza entre los interlocutores sociales, y la creación de mayores sinergias de interacción, son algunas de medidas apuntadas como necesarias por el autor de estudio, quien destaca especialmente la urgencia de la revisión de la legislación laboral e industrial, y concluye que, solo a partir de un análisis profundo del marco jurídico-normativo, es posible promocionar el diálogo social, y sus consiguientes efectos positivos sobre el trabajo decente.

En tercer lugar, la Dra. María Salas Porras, Contratada Doctora Interina en la Universidad de Málaga propone una revisión analítica de las nuevas tendencias que, en materia de negociación colectiva, está implementando la Estrategia Europea de Empleo – Europa 2020 –, a pesar de la evidente apuesta que desde la Organización Internacional del Trabajo se hace por señalar al diálogo social como una de las herramientas clave para difundir prácticas de trabajo decente a nivel nacional e internacional. En este sentido concluye que la descentralización y la limitación negocial parecen estar contagiando a la mayor parte de los sistemas nacionales de negociación colectiva, siendo una posible causa de esta pandemia, la expansión de la ideología económica neoliberal que impera y supera al resto de políticas sociales. Así, la implementación de la nueva Estrategia Europa 2020, que a pesar de ser una simple formulación de propuestas de política pública, ha sido integrada por los Estados miembros, entre los que

se incardinan España y Portugal, como verdaderas normas imperativas, podría estar directamente vinculada con la situación de rescate financiero. El resultado de esa nueva tendencia, materializada en la descentralización y la limitación tiene como resultados – en los dos ordenamientos jurídicos estudiados –, no solo la disminución de convenios, sino, además, la aparición de nuevas cláusulas que, distintas de las normativas y obligacionales se destinan a la gestión de la relación laboral.

Y, en cuarto lugar, D. Antonio Rodríguez Morones, Abogado asociado de Cuatrecasas, ofrece en su estudio una perspectiva absolutamente práctica de la negociación colectiva a nivel nacional español, poniendo sobre la mesa aspectos tan jurídicamente espinosos como el alcance de la negociación colectiva de empresa, las causas de su ineficiencia, los nuevos sujetos legitimados para la negociación, la eficacia de los acuerdos de empresa, y la revisión jurisprudencial de la ultraactividad.

Por último, el Cuarto Bloque dedicado a la Protección Social, ha sido objeto de estudio por parte de la Dra. Olga Maria Boschi de Aguiar Oliveira, Catedrática de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social de la Universidade Federale du Santa Catarina, Florianopolis, Brasil, presenta una investigación cuyo objetivo es analizar la importancia de la promoción de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres para alcanzar verdaderos niveles de Trabajo Decente. Para ello comienza por presentar las políticas públicas, programas y acciones adoptadas por el Gobierno brasileño para promover el Trabajo Decente, reflexionando para ello, sobre el contexto económico y social, haciendo especial incidencia en los efectos que la crisis financiera internacional de 2008 género en todo el territorio. Por otro lado, repasa la autora en el modo en que se está implementando la denominada “Agenda Nacional de Trabajo Decente” y del “Plan Nacional de Empleo y Trabajo Decente”, como partes del compromiso asumido por el Gobierno brasileño con la Organización Internacional del Trabajo. De entre estas herramientas, destaca especialmente la “Agenda Nacional de Trabajo Decente para la Juventud” que prevé, entre sus múltiples objetivos, posibilitar a los jóvenes la ampliación de las oportunidades de acceso a la aprendizaje en todos los niveles, su inserción en el mercado de trabajo en puestos de calidad y con protección social, buscando un equilibrio con la reducción de las desigualdades y discriminaciones que sufre este colectivo.

Qué duda cabe de que este “I International Workshop about Decent Work”, así como los estudios presentados, no han hecho más que comenzar a atisbar la punta del iceberg que debería configurar la investigación analítica acerca de los postulados del Trabajo Decente Global. Sin embargo, confiamos en que este paso sea el primero de

nuestra andadura hacia la constitución de una Red Internacional de Investigadores interesados en hacer del Trabajo Decente una realidad palpable, materializable y evaluable que permita globalizar la Justicia Social.

Francisco Lozano Lares

Profesor Titular de Derecho del Trabajo y Seguridad Social,
Facultad de Estudios Sociales y del Trabajo. Universidad de Málaga, España

María Salas Porras

Contratada Doctora Interina. Universidad de Málaga, España

La Eficacia Jurídica del concepto de Trabajo Decente

Francisco LOZANO LARES*

RESUMEN: El trabajo decente es un paradigma ético de alcance universal que parte de una concepción iusnaturalista de los derechos fundamentales de los trabajadores, con una indudable proyección política, reflejada en su consideración como objetivo estratégico de la OIT, y una gran versatilidad aplicativa. A fin de acotar sus implicaciones jurídicas, se ofrece una propuesta de plasmación normativa del trabajo decente mediante la identificación de las normas internacionales del trabajo que delimitarían su alcance y contenido, estableciendo una especie de *umbral de trabajo decente*. En cuanto a la efectividad jurídica en el ordenamiento jurídico español de ese conjunto de Convenios de la OIT que delimitan el concepto de trabajo decente, se constata que los mismos son plenamente vinculantes, puesto que, una vez publicados en el *Boletín Oficial del Estado*, han de ser considerados como normas internas de rango superior al de las demás disposiciones legales, que habrán de ajustarse a los postulados del trabajo decente instaurados en dichas normas internacionales del trabajo.

Palabras clave: Derechos Fundamentales, Trabajadores, Trabajo Decente, Eficacia Jurídica.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Las connotaciones político-sociales del concepto de trabajo decente. 2.1. Fundamentación ética del concepto de trabajo de decente. 2.2. Proyección política del concepto de trabajo decente. 2.3. Versatilidad aplicativa del concepto de trabajo decente. 2.4. La mensurabilidad del concepto de trabajo decente. 3. La plasmación normativa del concepto de trabajo decente. 4. La vinculabilidad jurídica del concepto de trabajo decente. 5. Bibliografía.

* Profesor Titular de Derecho del Trabajo y Seguridad Social, Facultad de Estudios Sociales y del Trabajo. Universidad de Málaga.

Legal effectiveness of decent work concept

ABSTRACT: Decent work is an ethical paradigm of universal reach that parts of a natural law conception of the fundamental rights of workers, with an undoubted political projection, reflected in its consideration as a strategic objective of the ILO, and a great applicative versatility, since its effective implementation affects both strategies to combat poverty and promote gender equality and sustainable development. To try to assess progress, it has been employed various measuring methods that have ended leading to a strategy measurability of decent work combining statistical indicators and legal descriptors. In order to limit its legal implications, a proposal for legislation about decent work by identifying labor standards that would define its scope and content, establishing a sort of threshold of decent work below which should not be legally tolerable performing any work. As for the legal effectiveness in the Spanish legal system of that set of ILO Conventions which define the concept of decent work, it is found that the same are fully binding, since, published in the Official Gazette, have to be considered as internal standards higher than other legal provisions.

Key Words: Fundamental Rights, Workers, Decent Work, Legal Effectiveness.

1. Introducción

El concepto de *trabajo decente* fue acuñado en 1999 por el entonces Director General de la OIT, Juan Somavía, para expresar de forma gráfica el *punto de convergencia* de los cuatro objetivos estratégicos de esta singular organización internacional, que son, a saber, la promoción del empleo, los derechos fundamentales en el trabajo, la protección social y el diálogo social¹. Desde entonces, la noción de trabajo decente ha ido calando en la escena internacional y su valor como marco conceptual de referencia en materia de política social no ha dejado de crecer. Así lo puso de manifiesto, desde luego, la adopción por parte de la Conferencia Internacional del Trabajo de la *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, de 10 de junio de 2008, en la que sus Estados Miembros asumían el compromiso de “unir sus esfuerzos para reforzar la capacidad de la OIT en el avance hacia dichas metas a través de la Agenda de Trabajo Decente”, convirtiendo así lo que comenzó siendo una mera fórmula conceptual que permitía visualizar los cuatro campos de actuación de la OIT, en un concepto realmente nuclear, que quedaba situado en el “centro de las políticas de la organización para alcanzar sus objetivos constitucionales”². No menos significativa resulta, en esa línea de reconocimiento institucional, la Resolución de la Asamblea General de la ONU de 25 septiembre de 2015, adoptada en el marco de la histórica Declaración del Milenio³, que ha venido a considerar el trabajo decente como uno de los 17 nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible de alcance mundial que integran la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible⁴.

¹ OIT, *Trabajo decente*, Memoria del Director General a la 87ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1999, p. 4.

² Prefacio de la *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su nonagésima séptima reunión, Ginebra, 10 de junio de 2008, p. 1.

³ Adoptada por Resolución de la Asamblea General de la ONU de 13 de septiembre de 2000, Documento A/RES/54/254: <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552s.htm>. Ahí quedaron fijados los ocho *Objetivos de Desarrollo del Milenio* (ODM): 1) erradicación de la pobreza y el hambre; 2) enseñanza primaria universal; 3) promoción de la igualdad entre sexos y empoderamiento de la mujer; 4) reducción de la mortalidad de los niños; 5) mejora de la salud materna; 6) combatir el VIH-SIDA, la malaria y otras enfermedades; 7) garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; y 8) fomentar un alianza mundial para el desarrollo.

⁴ Documento A/RES/70/1, descargable en <http://www.un.org/es/millenniumgoals/>. Hasta ese momento, la consecución del trabajo decente era una de las metas concretas que habían de conducir al Objetivo 1, relativo a la erradicación de la pobreza y el hambre, mientras que en la Agenda 2030 ha adquirido cierto carácter autónomo, constituyendo el octavo de sus 17 objetivos, que hace referencia a la necesidad de “promover el

Ello no quiere decir, sin embargo, que el concepto de trabajo decente fuese aceptado de inmediato y sin reservas. De hecho, dos años después de su inserción en el discurso oficial de la OIT, su propio Consejo de Administración reconocía que aún era necesario hacer un esfuerzo de “profundización de la base conceptual del trabajo decente”⁵, de ahí que se llegara a reestructurar el programa de trabajo del Instituto Internacional de Estudios Laborales con el propósito de “ayudar a la OIT a desarrollar los cimientos conceptuales de las políticas en materia de trabajo decente”⁶. Y la parte empleadora de esta organización tripartita no parecía demostrar demasiado entusiasmo por la noción de trabajo decente, como dejaba entrever, todavía en 2002, la afirmación de la consejera técnica de los empleadores de Canadá, según la cual se trataba de un “concepto vago y subjetivo que tenía corolarios poco afortunados en todos los idiomas”⁷. Bien es cierto que los diccionarios de los tres idiomas oficiales de la OIT contienen una acepción de la palabra decente, relacionada con la moral sexual, que puede resultar equívoca, pero todos sus demás significados no sólo son perfectamente aplicables al sustantivo trabajo sino que incluso son las más idóneas para adjetivarlo, como se deduce de las definiciones del término decente en inglés (*of an acceptable standard; satisfactory, good or adequate, sufficient*), francés (*qui respecte les convenances, convenable, acceptable, suffisant*), y español (*justo, debido, digno, de buena calidad o en cantidad suficiente*)⁸. Si aparcamos, pues, lo anecdótico, parece obvio que con la aplicación del adjetivo decente al sustantivo trabajo se estaría intentando “expresar en sólo dos palabras un conjunto de principios y derechos con referencia a los conceptos de dignidad humana, libertad, seguridad y equidad”⁹. Desde esa óptica conceptual, nada tiene de extraño que la expresión trabajo decente haya sido definida de forma generalizada como “aquello que permite devolverle al trabajo sus contenidos de dignidad, seguridad y

crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”.

⁵ OIT, *Informe correspondiente al año 2000-2001 presentado por el Presidente del Consejo de Administración a la Conferencia*, Actas de la octogésima novena reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2001, p. 1.063.

⁶ OIT, *Informe sobre la aplicación del programa de la OIT en 2000-2001*, Memoria del Director General presentada ante la 90ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2002, p. 70.

⁷ OIT, Actas de la nonagésima reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2002, p. 1.217.

⁸ Fuente: *Oxford English Dictionary*, *Dictionnaire de l'Académie française* y *Diccionario de la Real Academia Española*.

⁹ Egger, P., y Sengenberger, W., “Problemas y políticas del trabajo decente”, *Boletín CINTERFOR*, n. 151, Montevideo, 2002, p. 37.

humanidad”¹⁰, un “anhelo básico de la gente en todo el mundo” de poder obtener un empleo con el que poder “sustentarse a sí mismo y a sus familias en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humanas”¹¹, o, en fin, una “noción que rescata al trabajo como dimensión fundamental de la persona”¹².

En cualquier caso, más allá de esas disquisiciones semánticas sobre el significado del concepto de trabajo decente, que apuntan hacia el reconocimiento a los trabajadores de los derechos humanos fundamentales, y pese a su institucionalización como eje de actuación de la OIT, no parece, sin embargo, que la noción de trabajo decente se haya convertido en el paradigma de política social a seguir en los países que adoptaron la Declaración de junio de 2008, a lo que cabe suponer que habrá contribuido el contexto de crisis económica en el que la agenda de trabajo decente ha tenido que ser implementada casi desde su formulación. De hecho, ni siquiera puede decirse que la noción de trabajo decente sea una expresión de uso corriente en los medios de comunicación de masas o en la opinión pública, que sí está saturada en cambio de conceptos economicistas como los de rescate financiero, austeridad, recortes sociales o inviabilidad de las pensiones públicas. El contraste entre la realidad social y los objetivos perseguidos por la agenda de trabajo decente son más que evidentes, incluso en los países desarrollados, por lo que cabe plantearse un gran número de cuestiones como las implicaciones de política social y económica que hay detrás del concepto de trabajo decente, el grado de compromiso asumido por los poderes públicos nacionales para hacer frente a los déficits de trabajo decente, las medidas normativas adoptadas para su implementación, tanto en el seno de la propia OIT como en los ordenamientos internos de sus países miembros, y, en última instancia, hasta qué punto es jurídicamente vinculante el concepto de trabajo decente.

Se trata, sin duda, de cuestiones de suma complejidad cuyo análisis exigiría años de estudios, por lo que a efectos de este trabajo nos limitaremos a dejar apuntadas algunas de las premisas básicas con las que afrontar el

¹⁰ En ese sentido Weimberg, P., tal como lo recoge Lanari, M.E., “Trabajo decente: significados y alcances del concepto. Indicadores propuestos para su medición”, *Relaciones laborales, territorios y grupos particulares de actividad, Serie Trabajo, ocupación y empleo*, n. 3, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina, Buenos Aires, 2006, p. 113, <http://guia.oitcinterfor.org/contexto/experiencias-aplicaciones/trabajo-decente-indicadores>.

¹¹ Egger, P., y Sengenberger, W., *ibidem*, p. 28.

¹² Barreto Ghione, en coincidencia con Amartya Sen, tal como resume Lanari, María Estela, *ibidem*, p.112.

estudio del concepto de trabajo decente desde una perspectiva jurídica. A tal fin, empezaremos perfilando las connotaciones político-sociales que a nuestro juicio se deducen de la noción de trabajo decente, intentaremos comprobar en qué medida ha encontrado plasmación normativa un concepto tan poliédrico y finalizaremos realizando algunas consideraciones sobre su vinculabilidad jurídica, con especial referencia al ordenamiento jurídico español.

2. Las connotaciones político-sociales del concepto de trabajo decente

Del análisis de la abundante producción literaria existente al respecto cabe extraer, cuando menos, cuatro conclusiones básicas que, a nuestro juicio, podrían ser consideradas como las líneas maestras del concepto de trabajo decente. Dichas líneas podrían quedar enunciadas del siguiente modo: a) se trata de un paradigma asentado sobre una sólida fundamentación ética; b) despliega una indudable proyección política; c) tiene una naturaleza flexible que le dota de una gran versatilidad aplicativa; d) es mensurable en términos estadísticos, lo que posibilita su evaluación desde una óptica socioeconómica. Vamos a intentar exponer seguidamente, de forma sucinta, las principales consecuencias de todo ello.

2.1. Fundamentación ética del concepto de trabajo decente

La fundamentación ética del programa de trabajo decente de la OIT fue advertida muy tempranamente por Amrtya Sen, quien ya desde su puesta en escena en 1999 indicó que una de sus principales características conceptuales descansaba en un marco de pensamiento basado en “la idea de que existen unos derechos fundamentales que deben reconocerse aunque no estén proclamados en la legislación porque son consustanciales a toda sociedad decente”; marco de pensamiento que abarcaba “la esfera de los principios éticos que trascienden el reconocimiento jurídico”, extendiéndose así “desde el dominio puro de la ley hasta el terreno más amplio de la ética social”, de ahí que tales derechos llegaran a ser “previos, no posteriores, a su reconocimiento jurídico”¹³. Otros autores han

¹³ Sen, A., “Trabajo y derechos”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 119, n. 2, Ginebra, 2000, p. 133.

deducido esa base ética de la “noción de decencia”, puesto que la misma vendría a sugerir “que las relaciones humanas no se reducen únicamente a una ideología utilitarista, sino que tienen que contar con una dimensión ética”¹⁴, y el propio Somavía dejaría suficientemente claro en muchos de sus discursos su concepción del trabajo decente como *brija* o *causa moral*, como hizo en una alocución ante el Consejo Mundial de Iglesias sobre “las dimensiones éticas y espirituales” de la agenda de trabajo decente, donde vino a dejar sentado que “sea cual sea el ángulo desde el que se aborde la economía global o se promueva la Agenda de Trabajo Decente, siempre se desemboca en un cuestionamiento ético”¹⁵. Por eso, cuando la OIT “llama al trabajo decente”, diría en la decimocuarta reunión regional asiática de la OIT, está señalando “la urgente necesidad de una mejor ética política, en la que se garanticen los requisitos mínimos de la dignidad individual y familiar, con límites humanitarios que se respeten en un siglo global; una ética en la que haya hitos claros, legitimados por todos, que marquen el camino hacia una coexistencia libre de injusticias”¹⁶. Razonamiento que, a la postre, le llevaría a postular la existencia de una “ética del trabajo decente” cuyo lema sería “trabajo decente para una vida digna”¹⁷.

Como se deduce de lo expuesto, esa visión moral del concepto de trabajo decente hunde sus raíces en la doctrina del derecho natural, que parte de la existencia de unos derechos de la persona derivados de la naturaleza humana que los Estados no pueden otorgar ni negar porque son anteriores y superiores a los derechos derivados del ordenamiento jurídico positivo. Una de las principales consecuencias de esa especie de concepción iusnaturalista del concepto de trabajo decente sería, por tanto, su estrecha vinculación con los instrumentos adoptados por la comunidad internacional para dar plasmación escrita al conjunto de derechos fundamentales que son aplicables a toda persona en cualquier parte del mundo, como ocurre, entre otros, con la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 y, más específicamente, la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo de 1998. Esos principios universales, junto con otras normas de la OIT, vendrían pues a definir el “conjunto de derechos básicos y

¹⁴ Servais, J.M., “Política de trabajo decente y mundialización. Reflexiones sobre un planteamiento jurídico renovado”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 123, n. 1-2, Ginebra, 2004, pp. 216-217.

¹⁵ Somavía, J., *El trabajo decente, una lucha por la dignidad humana*, Santiago, OIT, 2014, p. 35.

¹⁶ Somavía, J., *ibidem*, p. 435.

¹⁷ Somavía, J., *ibidem*, p. 616.

orientaciones políticas que permiten formular el contenido del trabajo decente”¹⁸. En la Memoria del Director General de la OIT de 2001 quedaría firmemente asentada esa vinculación entre el trabajo decente y los derechos humanos al indicarse que “por ende, los principios y derechos fundamentales en el trabajo constituyen los cimientos, es decir, la base en que se sustenta el trabajo decente”¹⁹.

Y si el fundamento conceptual del trabajo decente se encuentra en esos *derechos naturales* de base ética y alcance universal, lo mismo cabrá decir de la propia noción de trabajo decente, cuya universalidad subjetiva de aplicación quedará fuera de toda duda, desplegando sus efectos incluso en aquellas situaciones donde no llega el ordenamiento jurídico, como en el caso del trabajo efectuado en el marco de la economía sumergida o informal, puesto que “*todos los que trabajan, tienen derechos en el trabajo*”, con independencia de “donde se trabaje, ya sea en la economía estructurada o bien en la no estructurada, en casa o en asociaciones locales o de carácter voluntario”²⁰. Ese carácter universal del concepto de trabajo decente y su vinculación con los derechos fundamentales en el trabajo conduce a una segunda consecuencia práctica que se encuentra íntimamente relacionada con el concepto de “igualdad sustantiva”, como muy bien supo ver Bob Hepple, para quien “lo verdaderamente innovador” en el concepto de trabajo decente es que “abarca todos los tipos de trabajo productivo”, puesto que, a diferencia del trabajo clásico, “no presupone la existencia de un contrato ni de una relación laboral”, no se circunscribe a los trabajadores dependientes en los que se ha centrado tradicionalmente el derecho del trabajo sino que, al proclamar la igualdad básica de todos los que trabajan o buscan empleo, el trabajo decente atiende las necesidades “tanto de los desempleados como de los asalariados y los trabajadores por cuenta propia, de los viejos y de los jóvenes, de los que tienen un trabajo regular y de los que se ganan la vida en el sector no estructurado”²¹.

Buena prueba de las implicaciones prácticas de la universalidad del concepto de trabajo decente han sido las normas internacionales adoptadas gracias al esfuerzo desplegado por la OIT en aras de la extensión de los derechos fundamentales en el trabajo a la economía informal y al trabajo doméstico. El primer paso importante en esa

¹⁸ Egger, P. y Sengenberger, W., *ibidem*, pp. 28-29.

¹⁹ OIT, *Reducir el déficit de trabajo decente: un desafío global*, Memoria del Director General a la 89ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2001, p. 31.

²⁰ OIT, *Trabajo decente*, Memoria del Director General a la 87ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1999, p. 4.

²¹ Hepple, B., “Igualdad, representación y participación para un trabajo decente”, *Revista Internacional del trabajo*, vol. 120, n. 1, Ginebra, 2001, p. 12.

dirección se daría con la Resolución y Conclusiones sobre el trabajo decente y la economía informal, adoptadas por la Conferencia Internacional el Trabajo el 19 de junio de 2002, en la que se pedía al Consejo de Administración de la OIT que asignara recursos presupuestarios para tratar el problema del *“gran número de trabajadores y empresas que a menudo no están reconocidos ni protegidos por los marcos jurídicos y reglamentarios y que se caracterizan por un alto grado de vulnerabilidad y pobreza”*²². Fruto de esa línea de actuación sería la adopción de la Recomendación n. 204, de 12 de junio de 2015, sobre la transición de la economía informal a la economía formal, que establece orientaciones para efectuar ese tránsito *“respetando los derechos fundamentales de los trabajadores y garantizando oportunidades de seguridad de los ingresos, medios de sustento y emprendimiento”*. Aún más relevante resultaría, por tratarse de una norma jurídica vinculante, la adopción del Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (n. 189), ámbito de actividad tradicionalmente descuidado por las regulaciones nacionales que, como se indica en uno de los considerandos de esta norma, *“sigue siendo infravalorado e invisible”* y está constituido por tareas que realizan *“principalmente las mujeres y las niñas, muchas de las cuales son migrantes o forman parte de comunidades desfavorecidas”*, colectivos femeninos que son *“particularmente vulnerables a la discriminación con respecto a las condiciones de empleo y de trabajo, así como a otros abusos de los derechos humanos”*. Particularmente significativo resulta el hecho de que sea el primer convenio de la OIT donde la expresión *trabajo decente* aparezca no sólo en el preámbulo de la norma, como sucede en los convenios aprobados a partir de 1999, sino también en su parte dispositiva, como puede verse en su art. 6, relativo a la obligación de todo Estado miembro de *“adoptar medidas a fin de asegurar que los trabajadores domésticos, como los demás trabajadores en general, disfruten de condiciones de empleo equitativas y condiciones de trabajo decente, así como, si residen en el hogar para el que trabajan, de condiciones de vida decentes que respeten su privacidad”*.

2.2. Proyección política del concepto de trabajo decente.

A partir de esa base ética, cuyas consecuencias acabamos de describir, el concepto de trabajo decente despliega una innegable proyección política, puesto que traza un ambicioso programa de actuaciones y una estrategia articulada en torno a cuatro objetivos básicos como son los derechos fundamentales en el trabajo, la creación de empleo, la protección social y

²² <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25res.pdf>.

el diálogo social. Así lo indicaría el Director General de la OIT al constatar, dos años después de su formulación, que el concepto contribuía al cumplimiento del mandato de la OIT mostrando la *meta* a seguir y proporcionando un “marco de formulación de políticas que ofrece perspectivas para un enfoque coherente de las metas comunes”, lo que entrañaba a su vez “un compromiso a más largo plazo de los mandantes tripartitos de la OIT”, al tiempo que permitía contar con “una plataforma para el diálogo y la asociación con otras entidades”²³. Del amplísimo conjunto de opiniones vertidas en las actas de las reuniones que la Conferencia Internacional del Trabajo ha venido celebrado desde su formulación, se deduce desde luego que el concepto de trabajo decente se ha convertido en un verdadero *desideratum* de política social y económica que los tres sujetos de Derecho Internacional que integran la OIT se comprometen a desarrollar en sus respectivos ámbitos de influencia.

Para reflejar la visión de la parte trabajadora, resultan sumamente esclarecedoras las afirmaciones que el actual Director General de la OIT, Guy Ryder, realizaba en el año 2002 cuando era Secretario General de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), en las que venía a indicar que “el trabajo decente debe llegar a ser un objetivo explícito y central en el establecimiento de políticas nacionales e internacionales”²⁴. En ese mismo año, en un documento donde la Organización Internacional de Empleadores (OIE) daba su punto de vista sobre el concepto de trabajo decente, esta organización dejaba claro que si bien dicho concepto no podía entrañar la aplicación de la totalidad de las normas internacionales del trabajo en todos los países, sí que representaba, en cambio, una meta a la que sólo podría llegarse si al programa de trabajo decente se le incorporaban “varios elementos como, por ejemplo, una política macroeconómica y otras políticas encaminadas a promover el crecimiento económico”, así como “políticas comerciales y en materia de inversiones”²⁵. Y como muestra, en fin, de la opinión de los portavoces gubernamentales de los Estados Miembros de la OIT, integrada a día de hoy por 182 de los 194 países oficialmente reconocidos por la ONU, pueden bastar dos ejemplos del año 2004, como serían la afirmación del Sr. Hasegava, Viceministro de Salud, Trabajo y Protección Social de Japón, para quien “la promoción del trabajo decente debe

²³ OIT, *Reducir el déficit de trabajo decente: un desafío global*, *ibidem*, p. 5.

²⁴ OIT, *Actas de la nonagésima reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo*, Ginebra, 2002, p. 276.

²⁵ OIE, *Trabajo decente. Cómo llevarlo a la práctica: el punto de vista de los empleadores*, 2002. http://intranet.oit.org.pe/index.php?option=com_content&task=view&id=1917&Itemid=1256.

descansar en políticas económicas y sociales coherentes, así como en una buena gobernanza nacional”, y la opinión de la Sra. Halonen, Presidenta de la República de Finlandia, que no dudaría en decir que era “fundamental que el trabajo decente se convierta en un objetivo global y que se promueva una política coherente en materia de crecimiento, inversión y empleo”²⁶.

Para los especialistas de la OIT, la proyección política del concepto de trabajo decente es algo que no admite dudas, puesto que al ser “un bien para la gente”, el “marco político de trabajo decente supone un fuerte compromiso para obtener resultados relevantes en términos de condiciones humanas de vida y trabajo”, compromiso que “solo puede resultar de una voluntad política, por medio de la articulación de una serie de objetivos y políticas por parte del gobierno nacional”²⁷. Ese compromiso político que entraña el concepto de trabajo decente tendría que basarse, pues, en seis conjuntos de políticas: un enfoque del desarrollo basado en los derechos en el trabajo, unas políticas de pleno empleo, unas políticas de inclusión en el mercado laboral, organización de buen desempeño en el trabajo, amplia protección social y diálogo social sostenido²⁸. Una política de trabajo decente, en suma, cuya efectividad depende decisivamente “de que se implante una política macroeconómica acertada que fomente el empleo y reduzca la pobreza”²⁹.

Ahora bien, aunque son los gobiernos nacionales quienes principalmente han de asumir el compromiso político que entraña el concepto de trabajo decente, es la propia OIT la que primero debe dar muestras inequívocas de la *voluntad política* de ir en esa dirección, marcando las directrices a seguir. Y difícilmente puede decirse que no se venga persiguiendo con firmeza ese objetivo político, como ponen de manifiesto las actas de las tres reuniones anuales del Consejo de Administración de la OIT, que es su órgano ejecutivo y el que, entre otras funciones, adopta el presupuesto y el programa de actuación de la OIT. Del amplísimo volumen de informes técnicos que se someten al estudio del Consejo de Administración de la OIT y de los que éste a su vez emite para ser debatidos en la Conferencia Internacional del Trabajo, se deduce claramente que el *programa de trabajo decente* ha venido siendo el eje de actuación de la OIT desde el año 1999,

²⁶ OIT, *Actas de la nonagésima segunda reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo*, Ginebra, 2004, pp. 100 y 347, respectivamente.

²⁷ Egger, P. y Sengenberger, W., *ibidem*, pp. 39-40.

²⁸ Egger, P. y Sengenberger, W., *ibidem*, pp. 40-52, donde desarrollan muy gráficamente esos seis conjuntos de políticas.

²⁹ Egger, P., “Hacia un marco programático para promover el trabajo decente”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 121, n. 1-2, Ginebra, 2002, p. 184.

tanto a nivel programático como a efectos presupuestarios. Entre las múltiples y variadas acciones emprendidas a tal fin resultan especialmente significativas, a nuestro juicio, las siguientes:

a) La implantación a partir del año 2000 de un *programa piloto sobre trabajo decente* dirigido inicialmente a ocho países seleccionados por representar a regiones con niveles de desarrollo muy diferentes, que tenía como finalidad estudiar la aplicación práctica del concepto a nivel nacional y del que se dijo que “contribuiría a valorizar el papel del trabajo decente en los programas de políticas nacionales a alto nivel y demostraba los beneficios de la integración de políticas en las cuestiones sociales y laborales”³⁰. Este programa piloto acabaría conduciendo a la consagración oficial de los *programas de trabajo decente por país* (PTDP) que desde el año 2006 viene siendo el principal mecanismo de programación y prestación de los servicios de cooperación técnica de la OIT a sus Estados Miembros.

b) La reorganización del Instituto Internacional de Estudios Laborales (IIEI), centro de estudios avanzados de la OIT en materia social y laboral al que se le adjudicaría la tarea de “centrarse en el análisis del trabajo decente y su contribución a los objetivos económicos y sociales”³¹, enfocando su actividad investigadora en el estudio de la consideración del programa de trabajo decente como factor de crecimiento económico. El IIEI pasaría a convertirse así en un “centro de investigación para determinar las repercusiones en el plano de las políticas del concepto de trabajo decente”, concentrando todas sus actividades en torno a la divulgación y a un *programa de investigación* “mediante el cual se procuraría desarrollar un paradigma del trabajo decente que podría proporcionar orientaciones para la formulación de políticas”³².

c) La plasmación oficial como objetivo estratégico universal del concepto de trabajo decente a través de la adopción de la ya mencionada *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, de 10 de junio de 2008, que constituye, como afirma su preámbulo, “la tercera declaración de principios y políticas de gran alcance” adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo desde la fundación de la OIT en 1919, puesto que es “heredera” de la Declaración de Filadelfia de 1944 y de la Declaración de la OIT de 1998 relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, expresando así “la visión

³⁰ OIT, *Actas de la nonagésima segunda reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo*, Ginebra, 2004, p. 70.

³¹ OIT, *Actas de la octogésima octava reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo*, Ginebra, 2000, p. 50.

³² OIT, *Actividades de la OIT 1998-1999*, Memoria del Director General presentada ante la 88ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2000, p. 84.

contemporánea del mandato de la OIT en la era de la globalización”. En esta declaración, sustentada en el reconocimiento por parte de la comunidad internacional de que el trabajo decente es “una respuesta eficaz a los desafíos de la globalización”, la Conferencia Internacional del Trabajo afirmaría que, en el contexto de cambios acelerados típico de la realidad contemporánea, los compromisos de la OIT y de sus Estados Miembros para situar el trabajo decente como elemento central de las políticas económicas y sociales deberían basarse en los cuatro objetivos estratégicos de la OIT “a través de los cuales se plasma el Programa de Trabajo Decente”.

d) La elaboración de un *Pacto Mundial para el Empleo*, aprobado por Resolución de la Conferencia Internacional del Trabajo de 19 de junio de 2009, que pretendía dar “una respuesta a la crisis basada en el trabajo decente”³³. Para ello, el trabajo decente sería considerado como la “piedra angular de la recuperación”, entendiéndose a tal efecto que la inclusión en un pacto mundial para el empleo de los principios del trabajo decente podía “allanar el camino hacia una economía más sostenible a más largo plazo”, de ahí que el cometido de dicho pacto no fuese otro que el de “prestar apoyo a la recuperación económica a través de políticas que favorezcan el trabajo decente”³⁴. Dicho pacto venía a ser, pues, una respuesta política a la crisis económica mundial “convenida por los mandatos tripartitos de la OIT desde la perspectiva del trabajo decente”³⁵.

2.3. Versatilidad aplicativa del concepto de trabajo decente

A consecuencia de su proyección política y con la finalidad de garantizar su aplicación universal, el alcance del concepto de trabajo decente es sumamente flexible, puesto que en el adjetivo «decente» se plasman derechos y principios universales al tiempo que se reflejan también “las circunstancias particulares de cada país”, de ahí que haya “un nivel mínimo, pero no un tope”, por lo que, en este sentido, “el trabajo decente constituye una meta móvil, un objetivo que evoluciona a medida que se

³³ OIT, *Actas de la nonagésima octava reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo*, Ginebra, 2009, pp. 1.113-1.121.

³⁴ OIT, *La crisis financiera y económica: una respuesta basada en el trabajo decente*, Documento GB.304/ESP/2, presentado en la 304ª reunión del Consejo de Administración, Ginebra, marzo de 2009, pp. 1-7- 64, respectivamente.

³⁵ OIT, *Enfrentando la crisis mundial del empleo. La recuperación mediante políticas de trabajo decente*, Memoria del Director General a la 98ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2009, p. 8.

van transformando también las posibilidades, las circunstancias y las prioridades de cada sociedad”³⁶. Partiendo, pues, del denominado *umbral de trabajo decente*, que es un suelo mínimo representado por las normas que lo definen internacionalmente, su interpretación exacta, su intensidad aplicativa, dependerá de las condiciones de cada país³⁷. Así, mientras que en el ámbito comunitario europeo, por ejemplo, el trabajo decente sería equiparable al concepto de calidad de vida laboral o empleo de calidad, puesto que “existen paralelismos entre el trabajo decente y la senda que la Unión Europea está tomando hacia la calidad en el trabajo, la calidad en las relaciones en el lugar de trabajo y la calidad en el diseño y la aplicación de políticas sociales”³⁸, en el marco de los países subdesarrollados o en vías de desarrollo, en cambio, “es ante todo un reto vinculado al desarrollo”³⁹, puesto que en estos países el trabajo decente “expresa el derecho de las personas y de los países a una participación justa en los beneficios de la globalización”⁴⁰, lo que sin duda constituye unos de los objetivos básicos de las políticas de desarrollo.

Desde el reconocimiento por parte de la OIT de esa vinculación entre el trabajo decente y las políticas de desarrollo de los países que, por su carencia de infraestructuras e instituciones, no pueden hacer frente a los retos sociales de la globalización, la cuestión ha sido objeto de un amplio debate *científico* trufado, no obstante, de un gran componente ideológico. Así, frente a los que consideran que el desarrollo y el crecimiento económico contribuyen al logro del trabajo decente, se viene alzando la opinión de quienes estiman que el crecimiento económico sólo puede producirse a expensas de las condiciones del mercado de trabajo, manteniendo bajos los costes laborales⁴¹. Es más, incluso la propia noción de desarrollo ha sido puesta en tela de juicio tanto por parte de los llamados *posmodernos*, que “proponen renunciar a la idea misma con el argumento de que ha actuado como una trampa ideológica inventada para perpetuar relaciones asimétricas entre las minorías dominantes y las mayorías dominadas”, como en opinión de los *fundamentalistas del mercado*,

³⁶ OIT, *Reducir el déficit de trabajo decente: un desafío global*, *ibidem*, p. 31.

³⁷ Egger, P. y Sengenberger, W., *ibidem*, p. 35, donde desarrollan el concepto de *umbral de trabajo decente*.

³⁸ Tal como se expresaba en el año 2000 la Sra. Diamantopoulou, Comisaria encargada de Empleo y Asuntos Sociales de la Unión Europea, OIT, *Actas de la octogésima octava reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo*, *ibidem*, p. 356.

³⁹ OIT, *Reducir el déficit de trabajo decente: un desafío global*, *ibidem*, p. 65.

⁴⁰ OIT, *Actas de la octogésima novena reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo*, Declaración del Sr. Somavía, Secretario General de la Conferencia, Ginebra, 2001, p. 122.

⁴¹ Fields, Gary S., “El trabajo decente y las políticas de desarrollo”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 122, n. 2, Ginebra, 2003, pp. 280 y ss.

que consideran “redundante” el concepto de desarrollo porque entienden que este se producirá “como un resultado natural del crecimiento económico gracias al efecto de filtración”, teoría que no funciona en la práctica y que viene a decir que los ricos han de hacerse aún más ricos “para que así los desposeídos estén un poco menos desposeídos”⁴².

Conviene dejar sentado, como han demostrado varios investigadores, que la tesis de que el crecimiento económico empeora las condiciones de trabajo “es empíricamente absurda”⁴³, puesto que las pruebas empíricas existentes sobre las relaciones entre el trabajo decente y el crecimiento económico, “contrariamente a los temores de algunos analistas, indican que hay una complementariedad firme entre ambos”⁴⁴. En lo que respecta al concepto mismo de desarrollo, Ignacy Sachs ha puesto de manifiesto, en un excelente estudio sobre la evolución de la idea de desarrollo, que, tras su formulación en el decenio de 1940 para dar expresión gráfica a la necesidad de reconstruir los países devastados por la Segunda Guerra Mundial, la noción de desarrollo fue objeto de reconceptualización en el decenio de 1970, donde surgió la idea de *ecodesarrollo* o desarrollo sostenible, y volvió a ser redefinido a comienzos de siglo por Amartya Sen “en términos de la universalización y ejercicio efectivo de los derechos humanos individuales”, por lo que resulta necesario conceptualizarlo hoy como *desarrollo incluyente*, en el sentido de elemento garantizador no sólo de la eficiencia en la asignación de recursos, sino también de la eficiencia social y de la eficiencia ecológica, y para ello la “pieza central es en todos los casos el trabajo decente”⁴⁵.

Como se deduce de lo expuesto, la flexibilidad conceptual de la noción de trabajo decente y su vinculación con el desarrollo, le dotan de una gran versatilidad aplicativa, lo que ha permitido a la OIT extender el alcance del programa de trabajo decente por, al menos, tres grandes áreas de actuación: en el ámbito de la lucha contra la pobreza, a efectos de promoción de la igualdad de género y en el marco de las políticas de desarrollo sostenible.

a) La consideración del programa de trabajo decente como un arma eficaz de lucha contra la pobreza fue impulsada por el Director General de la OIT en su memoria de 2001 al indicar que el trabajo decente ofrecía “un medio para combinar el empleo, los derechos, la protección social y el

⁴² Sachs, I., “Desarrollo y trabajo decente para todos”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 123, n. 1-2, Ginebra, 2004, pp. 187-188.

⁴³ Ahmed, I., “El trabajo decente y el desarrollo humano”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 122, n. 2, Ginebra, 2003, p. 292.

⁴⁴ Fields, G.S., *ibidem*, p. 288.

⁴⁵ Sachs, I., *ibidem*, pp. 190-198.

diálogo social en las estrategias de desarrollo”, objetivos que no venían siendo contemplados por “las políticas tradicionales de ajuste estructural de las instituciones de Bretton Woods”, de ahí el fracaso de las estrategias de reducción de la pobreza elaborados bajo los auspicios de dichas instituciones, por lo que “la reducción del déficit de trabajo decente” era “la vía adecuada para la reducción de la pobreza” y para dar una mayor legitimidad a la economía global⁴⁶. A raíz de esas afirmaciones, la OIT empezaría a participar de forma activa, mediante la reconfiguración del Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Mundialización, en el proceso de elaboración de los documentos de la *estrategia de lucha contra la pobreza* (ELP) de la ONU, y en 2007 ya podía hablarse de una nueva generación de documentos ELP que tenía “más en cuenta los objetivos del programa de trabajo decente”⁴⁷.

b) La promoción de la igualdad de género y su integración en el programa de trabajo decente también han sido una constante en el quehacer reciente de la OIT, alcanzando su punto álgido en 2010 con la elaboración y puesta en marcha de un *Plan de Acción sobre Igualdad de Género* de carácter transversal y periódicamente renovable⁴⁸. Con este programa de acción se empezaría a cumplir las previsiones establecidas en la *Resolución relativa a la igualdad de género como eje del trabajo decente*, de 17 de junio de 2009, que fue redactada sobre la base de un informe de la Oficina Internacional del Trabajo en el que se venía a reconocer que “la construcción social de los roles de género, las diferencias biológicas entre hombres y mujeres y la forma en que estos aspectos interactúan en el mundo del trabajo” eran “la piedra angular del trabajo decente”⁴⁹.

c) Las repercusiones del trabajo decente sobre el desarrollo sostenible fueron apuntadas por el Director General de la OIT en su memoria del año 2007, donde dejó planteada la necesidad de afianzar la visión del desarrollo sostenible como el “paradigma de política absoluto” dentro del que tendría que situarse el programa de trabajo decente para la adopción de un enfoque equilibrado del desarrollo sostenible en el que estuvieran “integrados plenamente sus pilares social, económico y medioambiental”, para lo cual propuso la elaboración de una estrategia que promocionara

⁴⁶ OIT, *Reducir el déficit de trabajo decente: un desafío global*, *ibidem*, p. 13.

⁴⁷ OIT, *El Programa de Trabajo decente en el centro de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP): acontecimientos recientes*, documento GB.301/ESP/2, presentado en la 301ª reunión del Consejo de Administración, Ginebra, marzo de 2008, p. 3.

⁴⁸ Documento GB.306/3/2. *Plan de acción de la OIT sobre igualdad de género 2010-2015*, Ginebra, 2010.

⁴⁹ OIT, *La igualdad de género como eje del trabajo decente*, Informe VI, presentado en la 98ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2009, p. 12.

“una transición socialmente justa a empleos verdes”⁵⁰. Esa propuesta quedaría respaldada por dos informes técnicos sucesivos en los que se analizaba “la interconexión entre el cambio climático y el trabajo decente”⁵¹, así como la “búsqueda de posibles maneras de conjugar, por una parte, el crecimiento, la reducción de la pobreza y el desarrollo inclusivo y, por otra, una fuerte reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y la aplicación de medidas para adaptarse a los cambios climáticos que ya están produciéndose”⁵². Todo ello conduciría a la implementación a partir de 2009 del *Programa Empleos Verdes* de la OIT, diseñado en conexión con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), que ha venido implicando a todas las secciones de la Oficina Internacional del Trabajo y en el marco del cual se puso de manifiesto la amenaza que el cambio climático representaba para el trabajo decente, sobre todo en las regiones y sectores dependientes de la agricultura, de ahí la imperiosa necesidad de “favorecer la creación de empleos verdes, lograr que los lugares de trabajo sean más ecológicos, y allanar el camino para lograr una transición socialmente justa hacia una economía sostenible y con bajos niveles de emisión de carbono”⁵³. Esta línea de actuación acabaría consolidándose con la adopción de la *Resolución relativa al desarrollo sostenible, el trabajo decente y los empleos verdes*, donde el concepto de desarrollo sostenible aparece definido como aquél “que permite satisfacer las necesidades de la generación actual sin restar capacidad a las generaciones futuras para satisfacer las suyas”, estableciéndose a tal fin el marco básico para afrontar una “transición justa hacia una economía ambientalmente sostenible”⁵⁴.

⁵⁰ OIT, *El trabajo decente para un desarrollo sostenible*. Memoria del Director General de la OIT a la 96ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2007, p. 3.

⁵¹ OIT, *El trabajo decente para un desarrollo sostenible: el desafío del cambio climático*. Documento GB.300/WP/SDG/1, presentado en la 300ª reunión del Consejo de Administración, noviembre de 2007, Ginebra, p.1.

⁵² OIT, *Repercusiones del cambio climático en el empleo y en el mercado de trabajo*. Documento GB.303/ESP/4, presentado en la 303ª reunión del Consejo de Administración, noviembre de 2008, Ginebra, p.1.

⁵³ OIT, *Empleos verdes, trabajo decente y desarrollo sostenible*. Documento GB.312/POL/1, presentado en la 312ª reunión del Consejo de Administración, noviembre de 2011, Ginebra, p.2.

⁵⁴ OIT, *Actas de la centésima segunda reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo*, Ginebra, 2013, p. 452.

2.4. La mensurabilidad del concepto de trabajo decente

Uno de los principales retos que dejó planteado *ab initio* el concepto de trabajo decente fue el de contar con estadísticas fiables que permitieran “concebir, conseguir, observar y evaluar los progresos logrados en relación con el trabajo decente, tanto dentro como fuera de la OIT”, de ahí que, tan sólo un año después de su formulación, se encomendara a la Oficina de Estadística de la OIT el establecimiento de “unos instrumentos que midan, evalúen y observen la situación en relación con el trabajo decente”⁵⁵. Para hacernos una idea de la envergadura del reto planteado a los estadígrafos de la OIT hay que tener en cuenta que a comienzos de siglo casi se partía de cero, no había acuerdo alguno sobre indicadores estadísticos para medir el trabajo decente e incluso muchos pensaban “*that decent work is a well meaning, nice sounding phrase that is not definable or measurable*”, de ahí la imperiosa necesidad de contar con “*decent work indicators*” que sirvieran a los países miembros de la OIT para poder evaluar su situación⁵⁶.

Una de las primeras propuestas de medición del trabajo decente fue la realizada por Guy Standing en el marco del Programa InFocus sobre Seguridad Socioeconómica de la OIT, del que fue Director desde su implantación a finales de 1999. Sobre la base de una herramienta experimental, la denominada Encuesta sobre la Seguridad de las Personas (ESP), se intentaba “detectar las siete formas de seguridad” ligadas al trabajo, entendidas estas como los “elementos constitutivos del trabajo decente”⁵⁷. La identificación de esas siete clases o tipos de seguridad acabarían conduciendo a la elaboración de una “familia de índices de trabajo decente” integrada por los “indicadores de las distintas facetas de la seguridad”⁵⁸, y se reveló como un método bastante útil, por ejemplo, para describir los siete déficits de seguridad que tenían las personas ocupadas en la economía informal, que fueron, tal como aparece en un

⁵⁵ OIT, *Marco de políticas y estrategias para el período 2002-2005 y examen preliminar de las propuestas de Programa y Presupuesto para 2002-2003. Actualización del Programa de Trabajo Decente*. Documento GB.279/PFA/6, presentado a la 279ª reunión del Consejo de Administración, Ginebra, 2000, pp. 29-30.

⁵⁶ Anker, R., Chernyshev, I., Egger, P., Mehran, F. y Ritter, J.A., *Measuring Decent Work with Statistical Indicators*, Policy Integration Department Statistical Development and Analysis Group, International Labour Office, Working Paper n. 2, OIT, Ginebra, 2002, p. 8.

⁵⁷ Standing, G., “De las Encuestas sobre la Seguridad de las Personas al índice de trabajo decente”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 121, n. 4, 2002, p. 489.

⁵⁸ Bonnet, F., Figueiredo, J.B. y Standing, G., “Una familia de índices de trabajo decente”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 122, n. 2, 2003, p. 235.

informe de la OIT sobre esta materia, los siguientes: a) la *seguridad del mercado laboral* (buenas oportunidades de trabajo derivadas de un nivel elevado de empleo resultante de políticas macroeconómicas adecuadas); b) la *seguridad del empleo* (protección contra el despido arbitrario, reglamentación de la contratación y del despido, estabilidad en el empleo compatible con el dinamismo económico); c) la *seguridad ocupacional* (implantación en un segmento profesional o carrera, con oportunidades para consolidar un sentimiento de pertenencia mediante el propio perfeccionamiento); d) la *seguridad en el trabajo* (protección contra accidentes de trabajo y enfermedades profesionales mediante normas de salud y seguridad, la regulación del tiempo de trabajo, etc.); e) la *seguridad para el desarrollo de las competencias* (adquisición y mantenimiento de calificaciones profesionales mediante métodos innovadores, así como aprendizaje y formación en el empleo); f) la *seguridad del ingreso* (obtención de ingresos adecuados y protección contra la pérdida de ingresos, ya sea mediante la fijación de salarios mínimos, indización salarial, sistemas de seguridad social, etc.); y g) la *seguridad de representación* (protección del derecho a la representación colectiva en el mercado de trabajo a través de los sindicatos y de las organizaciones de empleadores independientes, así como de instituciones de diálogo social).

A esa propuesta pionera le seguiría toda una batería de métodos de medición del trabajo decente, expuestos en un monográfico de la Revista Internacional del Trabajo del año 2003 consagrado al tema, que iban desde los siete índices de seguridad de Bonnet *et altri*, ya comentados⁵⁹, a los treinta indicadores de Anker *et altri*, agrupados en “diez categorías de medición”, emanadas de las características generales del trabajo, que reflejaban las “seis facetas del trabajo decente” (*oportunidades de trabajo, trabajo en condiciones de libertad, trabajo productivo, equidad en el trabajo, seguridad laboral y dignidad laboral*)⁶⁰, sin que faltaran propuestas, como la de Dharam Ghai, basadas en los cuatro objetivos estratégicos de la OIT⁶¹, y análisis comparativos, como el de Bescond *et altri*, que pretendían medir los déficits de trabajo decente con “una selección de siete indicadores que pueden calcularse en gran número de países”⁶². Como se deduce de esa

⁵⁹ Bonnet, F., Figueiredo, J.B. y Standing, G., *ibidem*, pp. 233-261.

⁶⁰ Anker, R., Chernyshev, I., Egger, P., Mehran, F. y Ritter, J.A., “La medición del trabajo decente con indicadores estadísticos”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 122, n. 2, 2003, pp. 161-195.

⁶¹ Ghai, D., “Trabajo decente. Concepto e indicadores”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 122, n. 2, 2003, pp. 126-160.

⁶² Bescond, D., Châtaignier, A. y Mehran, F., “Siete indicadores para medir el trabajo decente. Comparación internacional”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 122, n. 2, 2003,

diversidad de métodos propuestos, el concepto de trabajo decente presentaba un carácter polifacético y multidimensional que dificultaba su mensurabilidad en términos estadísticos, de ahí que en la 17ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET), celebrada a finales de 2003, se decidiera, ante el escepticismo de los delegados de los empleadores, la celebración de una reunión de expertos tripartita que *centrara* sus trabajos en el establecimiento de un marco conceptual claro donde se especificaran “las dimensiones del concepto del trabajo decente y sus límites para la medición estadística”⁶³. Mientras tanto, se utilizarían como experiencia piloto los 29 indicadores de trabajo decente identificados por la Oficina de Estadísticas, “distribuidos bajo diez encabezamientos” (oportunidades de empleo, trabajo inadmisibles, remuneración suficiente y trabajo productivo, jornada laboral decente, estabilidad y seguridad del empleo, conciliación del trabajo con la vida familiar, trato justo en el trabajo, seguridad en el trabajo, protección social y diálogo social) que representaban cada uno de ellos “una característica del trabajo considerada, en principio, como un elemento fundamental del trabajo decente en todo el mundo”⁶⁴.

Para el Director General de la OIT esos indicadores de trabajo decente y su continuo perfeccionamiento eran sumamente necesarios “para entender mejor las consecuencias sociales y económicas de las decisiones que se adoptan en materia de políticas”⁶⁵, puesto que, como diría en un informe de 2007 sobre medición del trabajo decente, su principal utilidad radicaba en la posibilidad de hacer análisis comparativos, ayudando “a los mandantes a evaluar los progresos de cada país con miras a la consecución del objetivo del trabajo decente mediante su cotejo con una serie de indicadores que también estén disponibles para otros países”, lo que también daría pie a la elaboración de “perfiles por país” que posibilitaran la realización de comparaciones diacrónicas tomando como referencia años sucesivos en los que se dispusiera de “información pertinente”⁶⁶. Se indicaría asimismo en dicho informe que para medir los avances realizados

pp. 197-231.

⁶³ OIT, *Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo. Informe de la Conferencia*. Documento ICLS/17/2003/4, Ginebra, 2004, p. 11.

⁶⁴ OIT, *Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo. Informe de la Conferencia, ibidem*, p. 10.

⁶⁵ OIT, *Informe sobre la aplicación del programa de la OIT en 2002-2003*. Memoria del Director General presentada ante la 92ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2004, p. 10.

⁶⁶ OIT, *La medición del trabajo decente*. Quinto informe complementario presentado por el Director General en la 300ª reunión del Consejo de Administración, documento GB.300/20/5, Ginebra, 2007, p. 2.

en materia de trabajo decente no bastaba con los “indicadores cuantitativos estándar” sino que era “necesario llevar a cabo un análisis textual objetivo para evaluar adecuadamente los progresos relacionados con los aspectos más cualitativos del trabajo decente”⁶⁷.

Todas estas indicaciones serían tenidas en cuenta en la 18ª Reunión de Estadísticos del Trabajo celebrada a finales de 2008, donde se aprobó una *Resolución sobre la labor futura en materia de la medición del trabajo decente* en la que se pedía a la Oficina de Estadísticas de la OIT la preparación, en cooperación con las oficinas estadísticas nacionales interesadas, de “perfiles por país sobre el trabajo decente basados en los resultados de la Reunión tripartita de expertos sobre la medición del trabajo decente”⁶⁸. En el informe donde se describían esos resultados se dejó indicado que para la interpretación de los indicadores estadísticos “a menudo es necesario contar con información sobre el marco jurídico”, por lo que aquéllos deberían “complementarse con información sobre los derechos en el trabajo y sobre el marco jurídico del trabajo decente”⁶⁹. A tal fin, se propondría tomar como punto de partida los “diez elementos fundamentales del Programa de Trabajo Decente”, que aparecían resumidos así: oportunidades de empleo; trabajo que debería eliminarse o abolirse; ingresos adecuados y trabajo productivo; horas de trabajo decentes; estabilidad y seguridad del trabajo; combinación del trabajo y la vida familiar; igualdad de oportunidades y de trato en el empleo; entorno de trabajo seguro; seguridad social y diálogo social y representación de los trabajadores. Partiendo de ese marco de referencia habría que facilitar seguidamente dos tipos de información en cada uno de sus diez epígrafes: 1) unos indicadores estadísticos “que permitan evaluar los progresos realizados”; y 2) una “descripción de la legislación nacional pertinente” en relación con esos diez elementos fundamentales, con información, según proceda, “sobre las prestaciones otorgadas; pruebas sobre la eficacia de la aplicación y sobre la cobertura de los trabajadores en la legislación y en la práctica; quejas y reclamaciones recibidas por la OIT; observaciones formuladas por los órganos de control de la OIT y casos en los que se hayan realizados progresos; e información sobre la ratificación de los convenios pertinentes de la OIT”⁷⁰. Se ponía así de manifiesto que, tras

⁶⁷ OIT, *La medición del trabajo decente*, *ibidem*, p. 3.

⁶⁸ OIT, *Decimotava Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo. Informe de la Conferencia*, Documento ICLS/2008/IV/Final, Ginebra, 2009, p. 79.

⁶⁹ OIT, *Medición del trabajo decente. Documento de debate para la Reunión tripartita de expertos sobre la medición del trabajo decente*, Documento TMEMDW/2008, Ginebra, 2008, p. 17.

⁷⁰ OIT, *Medición del trabajo decente. Documento de debate para la Reunión tripartita de expertos sobre la medición del trabajo decente*, *ibidem*, p. 27.

una década de investigación sobre la medición del trabajo decente, se hacía preciso adoptar una metodología basada en perfiles nacionales que incluyera tanto indicadores estadísticos como descriptores jurídicos, de modo que los primeros proporcionaran criterios de referencia cuantitativos mientras que los segundos facilitarían información de carácter textual sobre el marco jurídico del trabajo decente.

Desde entonces, la labor de la OIT sobre medición del trabajo decente se ha venido centrando en la elaboración de esos *perfiles de trabajo decente por país* a partir de los datos objetivos y de los suministrados por las fuentes nacionales, para lo cual se ha redactado un manual de ayuda, cuya segunda edición lleva por título *Decent Work Indicators: Guidelines for Producers and Users of Statistical and Legal Framework Indicator*, en el que se han identificado los siguientes 21 indicadores cualitativos relativos al marco jurídico: 1º) *labour administration*; 2º) *government commitment to full employment*; 3º) *unemployment insurance*; 4º) *statutory minimum wage*; 5º) *maximum hours of work*; 6º) *paid annual leave*; 7º) *maternity leave*; 8º) *parental leave*; 9º) *child labour*; 10º) *forced labour*; 11º) *termination of employment*; 12º) *equal opportunity and treatment*; 13º) *equal remuneration of men and women for work of equal value*; 14º) *employment injury benefits*; 15º) *occupational safety and health (OSH) labour inspection*; 16º) *old-age social security or pension benefits (public/private)*; 17º) *incapacity for work due to sickness/sick leave*; 18º) *incapacity for work due to invalidity*; 19º) *freedom of association and the right to organize*; 20º) *collective bargaining right*; 21º) *tripartite consultations*⁷¹.

Con esa metodología de medición a través de perfiles nacionales de trabajo decente, cada país puede realizar su propia evaluación sobre los progresos realizados en pos de la consecución del trabajo decente, y podrían ser utilizados, tal como se sugirió en la sesión del Consejo de Administración de la OIT de 13 de noviembre de 2014, para determinar las prioridades nacionales y la formulación de políticas en todos los ámbitos sociales y económicos, así como para diseñar “los marcos de seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo, las estrategias de reducción de la pobreza y los Programas de Trabajo Decente por País”⁷².

3. La plasmación normativa del concepto de trabajo decente

Como se deduce de lo que acabamos de analizar sobre las connotaciones

⁷¹ http://www.ilo.org/stat/Publications/WCMS_223121/lang--en/index.htm.

⁷² OIT, *Seguimiento y evaluación de los progresos alcanzados en materia de trabajo decente a nivel nacional*, Documento GB.322/INS/INF/1, Ginebra, 2014, p. 2.

político-sociales del concepto de trabajo decente, difícilmente puede afirmarse que su formulación entraña una mera declaración de intenciones, puesto que el mismo pretende convertirse en un paradigma ético que permita consagrar unos valores morales representados por los derechos fundamentales en el trabajo, establece una estrategia política de amplio espectro, diseñada para alcanzar todos los tipos posibles de trabajo, y sus avances en pos de los objetivos perseguidos son perfectamente mensurables tanto en términos estadísticos como jurídicos. Ahora bien, para hacer efectivos unos determinados derechos, por muy fundamentales que sean, y para poner en práctica una determinada política, por muy acertada o justa que sea, será necesario dotar de fuerza jurídica al paradigma en el que esos derechos y esa política se sustentan, puesto que, como se ha dicho con bastante realismo en relación con la aplicación de las políticas socio-laborales, “la situación socioeconómica impide muy a menudo que se añada la dimensión jurídica que garantizaría su permanencia y coerción”⁷³. Conviene tener en cuenta a este respecto que, en virtud de los principios de legalidad y tipicidad, sólo aquellas conductas que aparezcan descritas en una norma legal vinculante podrán ser exigidas jurídicamente, puesto que sólo estas pueden establecer mandatos imperativos, deberes de omisión u obligaciones de hacer o de resultado de carácter coactivo, así como una previsión de sanciones punitivas en caso de incumplimiento y unos mecanismos procesales que lo hagan valer ante las instancias judiciales pertinentes. Y nada de eso sucede, en principio, con el concepto de trabajo decente, puesto que los instrumentos jurídicos adoptados por la OIT, las denominadas “normas internacionales del trabajo”, no se han ocupado de tipificarlo porque en su inmensa mayoría son anteriores a la aparición del concepto, y las dictadas con posterioridad se han centrado en cuestiones concretas, como el trabajo marítimo o el marco jurídico del trabajo doméstico.

En cualquier caso, el hecho de que el concepto de trabajo decente no esté expresamente acotado por una norma jurídica, no impide que pueda tener plasmación normativa implícita o indirecta, aunque para ello sería necesario identificar el conjunto de normas que lo hacen posible y darles esa consideración formal o institucional de normas inspiradas por el paradigma ético del trabajo decente, impulsoras de la estrategia y los compromisos políticos que el mismo entraña y encaminadas a conseguir los objetivos estratégicos planteados. La necesidad de atribuir virtualidad jurídica al concepto de trabajo decente por la vía de asociarlo a un conjunto normativo que le dotara de contenido legal vinculante estaba

⁷³ Servais, J.M., *ibidem*, p. 218.

latente, desde luego, en las primeras etapas de su implantación, como venía a indicar, por ejemplo, una propuesta del Consejo de Administración del año 2000 en el que se decía que era *preciso* “relacionar el concepto de trabajo decente con las normas internacionales del trabajo vigentes, para poner de manifiesto la conexión existente entre el trabajo decente y ciertos elementos como la calidad del trabajo, la seguridad y la representación, así como la utilidad de la labor de promoción de un trabajo decente para todos los mandantes de la OIT”⁷⁴. Dicha labor de búsqueda de conexión entre el concepto de trabajo decente y las normas internacionales del trabajo quedaría encomendada expresamente al Instituto Internacional de Estudios Laborales, e *informaría* también todas las actividades generales de la OIT, puesto que la aplicación de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo de 1999, había puesto de manifiesto “que los elementos que encierran las normas y principios de la OIT pueden contribuir a configurar el concepto de trabajo decente”, reconociéndose por ello que “las normas internacionales del trabajo relacionadas con los cuatro objetivos estratégicos sirven para definir las medidas que exige su cabal cumplimiento en las diferentes variantes de desarrollo”⁷⁵.

Buena prueba de ese propósito institucional de buscar en las normas internacionales del trabajo la plasmación jurídica del concepto de trabajo decente son las siguientes afirmaciones del Director General de la OIT, vertidas en su memoria de 2001: “la acción normativa es una herramienta indispensable para convertir en realidad el trabajo decente. En primer lugar, la acción normativa ayuda a esclarecer el significado del trabajo decente: las normas ofrecen una respuesta digna de crédito a la pregunta sobre lo que implica el trabajo decente en términos concretos en lo que se refiere a las condiciones previas (principios y derechos fundamentales), a su contenido (trabajo que reúne ciertos criterios de calidad y de seguridad) y al proceso en virtud del cual este objetivo se puede alcanzar (diálogo social). En segundo lugar, ayuda a poner en práctica el Programa de Trabajo Decente: las normas son un indicador riguroso del progreso hacia el logro de los objetivos de la OIT, no por medio de promesas que no se han de cumplir sino en la legislación y la práctica, y el sistema de control de la OIT es el medio más avanzado de que se dispone para vigilar la

⁷⁴ OIT, *Marco de políticas y estrategias para el período 2002-2005 y examen preliminar de las propuestas de Programa y Presupuesto para 2002-2003. Actualización del Programa de Trabajo Decente*, *ibidem*, p. 3.

⁷⁵ OIT, *Marco de políticas y estrategias para el período 2002-2005 y examen preliminar de las propuestas de Programa y Presupuesto para 2002-2003. Actualización del Programa de Trabajo Decente*, *ibidem*, p. 5.

aplicación de los convenios ratificados y para alentar el cumplimiento de las recomendaciones”⁷⁶.

Podríamos traer a colación muchas otras muestras de ese empeño institucional por vincular el concepto de trabajo decente y las normas internacionales del trabajo a través de las que se haría efectivo el cumplimiento de sus cuatro objetivos estratégicos, pero para no ser tediosos puede bastar con los tres ejemplos siguientes, extraídos de diferentes contextos. Así, en el marco del debate sobre la dimensión social de la globalización, se dejaría planteada la posibilidad de “avanzar hacia la identificación de un conjunto más integrado de normas internacionales del trabajo que capte los elementos esenciales del enfoque relativo al trabajo decente”⁷⁷, de ahí la conveniencia de dotarse “de instrumentos marcos que contribuyan a la dimensión normativa del concepto de trabajo decente”⁷⁸, puesto que, para llegar a convertir el trabajo decente en un objetivo mundial, resultaba claro que “la capacidad de la OIT para promover las *normas del trabajo* en general y los principios y derechos fundamentales en el trabajo en particular tenían que fortalecerse”⁷⁹. En relación con el desarrollo sostenible se diría asimismo que el “sistema normativo de la OIT” era el “órgano vital” del programa de trabajo decente, “sin el cual el desarrollo de empresas sostenibles y la generación de empleo no tendrían arraigo en el principio de la equidad”⁸⁰. Y en cuanto a las políticas de flexibilización del mercado de trabajo, tras haber quedado demostrado que constituían “un rasgo crucial del crecimiento ineficiente”, por cuanto conllevaba una mayor precariedad laboral, se indicaría que para lograr un crecimiento “más eficiente” había que considerar como elementos del programa de trabajo decente “especialmente importantes” la mejora de “las normativas laborales, en los casos en que ello sea necesario, a fin de facilitar la creación de empleos de calidad en las empresas y de reducir la precariedad y la informalidad”⁸¹.

Eso sí, el propio Director General de la OIT era consciente de los desfases que existían entre la acción normativa de la OIT y el paradigma

⁷⁶ OIT, *Reducir el déficit de trabajo decente: un desafío global*, *ibidem*, p. 72.

⁷⁷ OIT, *Por una globalización justa. El papel de la OIT*, Memoria del Director General para la 92ª reunión de la Conferencia Internacional del trabajo, Ginebra, 2004, p. 54.

⁷⁸ OIT, *Por una globalización justa. El papel de la OIT*, *ibidem*, p. 55.

⁷⁹ OIT, *Informe correspondiente al año 2003-2004 presentado por el Presidente del Consejo de Administración a la Conferencia*, Actas de la noagésima segunda reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2004, p. 32.

⁸⁰ OIT, *El trabajo decente para un desarrollo sostenible*, *ibidem*, p. 16.

⁸¹ OIT, *Una nueva era de justicia social*. Memoria del Director General para la 100ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2011, p. 50.

del trabajo decente, pues mientras que este “es un concepto universal y sus componentes son interdependientes”, la acción normativa es *voluntaria*, puesto que su eficacia depende de la ratificación por parte de los estados miembros de las normas adoptadas, y está “necesariamente fragmentada en la práctica”, dado que trata de desglosar los objetivos generales previstos “en un cierto número de problemas específicos a los que brinda soluciones concretas por medios de convenios y recomendaciones”⁸². Planteado el problema en esos términos, la solución solo podría venir de la mano del “nuevo enfoque integrado de las normas” que ya había sido apuntado por el Consejo de Administración, puesto que su propósito era el de “reforzar la coherencia de las normas agrupándolas en familias en torno a las cuatro dimensiones del trabajo decente”, lo que serviría asimismo como “marco para una evaluación sistemática de su impacto”⁸³. Todo ello dejaría planteado de inmediato el problema de identificar esas *familias* de normas agrupadas en torno a los cuatro objetivos estratégicos del trabajo decente, o, dicho de otra forma, quedaría visualizada la necesidad de configurar el *conjunto integrado* de normas internacionales del trabajo, los *instrumentos marcos*, que permitan captar los *elementos esenciales* del concepto de trabajo decente y delimiten su *dimensión normativa*. No se trata, desde luego, de una tarea fácil, y a ella se viene dedicando, con mucha mayor pertinencia que nosotros, el personal técnico de la OIT, pero se nos va a permitir, al menos, que ofrezcamos una propuesta de identificación de las normas internacional del trabajo que, a nuestro juicio, podrían ser considerados como los *instrumentos marcos* que perfilan y acotan jurídicamente el concepto de trabajo decente. Para ello vamos a partir de dos premisas básicas. En primer lugar, aunque de alguna manera todas las normas aprobadas por la OIT constituyen una plasmación jurídica del trabajo decente, no vamos a tener en cuenta las recomendaciones, puesto que si bien entrañan una *obligación formal* de sometimiento a la autoridad nacional competente, lo cierto es que no son vinculantes, su contenido no es obligatorio en sí, tal como se deduce de lo establecido en el art. 19.6 de la Constitución de la OIT, del que la doctrina internacionalista más acreditada ha dicho que se trata de un tipo de acto jurídico en el que “el Estado habrá satisfecho su obligación jurídica mediante el respetuoso cumplimiento de su obligación de comportamiento, sin que dicho comportamiento se vincule a ninguna obligación del resultado pretendido por el contenido material del acto en cuestión”⁸⁴. Los Convenios de la

⁸² OIT, *Reducir el déficit de trabajo decente: un desafío global*, *ibidem*, p. 73.

⁸³ OIT, *Reducir el déficit de trabajo decente: un desafío global*, *ibidem*, p. 74.

⁸⁴ Rodríguez Carrión, A., “*Lecciones de Derecho Internacional Público*”, Editorial Tecnos, 6ª edición, 3ª reimpresión, Madrid, 2012, p. 215.

OIT, en cambio, operan como auténticos *tratados* cuando son ratificados por los Estados miembros, imponiendo no sólo obligaciones de comportamiento sino también obligaciones de resultado netamente vinculantes, puesto que el Estado miembro que ratifique un convenio “adoptará las medidas necesarias para hacer efectivas las disposiciones de dicho convenio” (art. 19.5 de la Constitución de la OIT). Hecha esta primera acotación, la segunda premisa de la que partiremos es la de no considerar como instrumentos marco los convenios *específicos*, relativos a algún aspecto concreto de las condiciones de trabajo, ni los *sectoriales*, dedicados a la regulación de las relaciones de trabajo de determinados colectivos profesionales o ramas de actividad.

Esas dos premisas de partida dejarían reducido a tan solo 28 el número de normas que delimitarían la dimensión jurídica del concepto de trabajo decente, actuando como una especie de suelo mínimo, de *umbral de trabajo decente* por debajo del cual no debería ser jurídicamente tolerable la realización de ningún tipo de trabajo. Para visualizar mejor el contenido básico de ese conjunto de normas internacionales del trabajo, las agruparemos, como puede verse en el anexo, siguiendo cuatro criterios de ordenación: a) las *cuatro dimensiones* u objetivos estratégicos del trabajo decente; b) las *seis facetas* que, de acuerdo con Anker *et alri*, abarcan el concepto de trabajo decente; c) las *siete seguridades básicas* en que, siguiendo a Bonnet *et alri*, se basa el trabajo decente; y d) las *diez categorías* que, según la CIET, resumen los elementos fundamentales del programa de trabajo decente. Teniendo todo ello en cuenta tendríamos el siguiente cuadro o marco normativo:

- a) El objetivo básico *promoción del empleo*, quedaría plasmado en el Convenio sobre la política de empleo, 1964 (n. 122).
- b) El objetivo básico *derechos fundamentales* quedaría plasmado en las siguientes normas: Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (n. 29); Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (n. 105); Convenio sobre la edad mínima, 1973 (n. 138); Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (n. 182); y Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (n.142); Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (n. 100), el Convenio sobre la discriminación, 1958 (n. 111), y el Convenio sobre la readaptación profesional (personas inválidas), 1983 (n. 159); Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (n. 183), y Convenio sobre trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (n. 156).
- c) El objetivo básico *protección social* quedaría plasmado en las siguientes normas: Convenio sobre la protección del salario, 1949 (n. 95); Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (n.131); Convenio sobre las vacaciones pagadas (revisado), 1970 (n. 132); Convenio sobre la licencia

pagada de estudios, 1974 (n.140); Convenio sobre la seguridad social, 1952 (n. 102); Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (n. 168); Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (n. 158); *Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (n. 1)*; *Convenio sobre las horas de trabajo (comercio y oficinas), 1930 (n. 30)*; Convenio sobre el descanso semanal (industria), 1921 (n.14); Convenio sobre el descanso semanal (comercio y oficinas), 1957 (n.106); Convenio sobre el trabajo nocturno, 1990 (n. 171); Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (n. 155); Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 (n. 171); Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (n. 187).

d) El objetivo básico *diálogo social* quedaría plasmado en las siguientes normas: Convenio sobre libertad sindical y derecho de sindicación, 1948 (n. 87) y Convenio sobre derecho de sindicación y negociación colectiva, 1949 (n. 98).

Como puede comprobarse, esa relación incluye, como no podía ser de otra forma, los ocho convenios considerados *fundamentales* donde han quedado positivados los principios y derechos fundamentales en el trabajo, diecinueve convenios *técnicos* relativos a las condiciones de empleo y de trabajo en su más amplio sentido, así como un convenio *de gobernanza*, caracterizado por tener “propósitos programáticos” y ser de “carácter eminentemente incitador”, fijando los objetivos a alcanzar a través de labores de promoción con medios diversos, no siempre de naturaleza jurídica⁸⁵.

4. La vinculabilidad jurídica del concepto de trabajo decente

Con la identificación de las normas internacionales del trabajo en las que quedaría plasmado el concepto de trabajo decente, sean las que proponemos o cualesquiera otras, no queda resuelto el interrogante de su eficacia jurídica, puesto que aún habría que preguntarse por la vinculabilidad real del concepto de trabajo decente, por su capacidad efectiva de generar obligaciones jurídicas en el campo de las relaciones de trabajo tanto para los Estados como para los ciudadanos, lo que equivale a preguntarse en última instancia por la naturaleza jurídica de los convenios de la OIT.

Para dar respuesta a este tipo de cuestiones, conviene tener en cuenta, de entrada, que la OIT, pese a la composición tripartita de sus órganos

⁸⁵ Servais, J.M., *ibidem*, p. 225.

principales, integrados por delegados del gobierno, de los empleadores y de los trabajadores de cada Estado miembro, no pierde por ello su condición de organización intergubernamental, lo que significa que sus miembros son Estados soberanos”⁸⁶. De ahí se deduce, necesariamente, que los convenios elaborados en virtud de su potestad normativa, que constituye su verdadera razón de ser, estarán sometidos “a los principios generales del Derecho de Tratados, en el sentido de que sólo vinculan a los Estados que hayan manifestado el consentimiento en obligarse”⁸⁷. Ello supone que la OIT no tiene facultades puramente legislativas en el campo de las relaciones de trabajo, puesto que la vinculabilidad efectiva de sus actos jurídicos obligatorios depende de la voluntad de los Estados soberanos de someterse a los mismos mediante su ratificación expresa, pero esa equiparación de los convenios de la OIT con los tratados es de suma trascendencia práctica tanto a efectos de exigibilidad del cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados miembros con su ratificación, como en lo tocante a la prevalencia de los convenios de la OIT sobre las normas internas con rango de ley de cada Estado miembro.

Así, en lo que respecta al cumplimiento efectivo de las obligaciones contraídas con la ratificación del convenio, resultará de aplicación lo dispuesto en el art. 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales, de 21 de marzo de 1986⁸⁸, donde aparece positivado el principio del *pacta sum servanda* al indicarse que “todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”. Como en la comunidad internacional no hay una autoridad centralizada ni una jurisdicción internacional obligatoria que aseguren el cumplimiento de las normas internacionales sino que son los propios Estados soberanos quienes actúan como jueces y ejecutores de estas, el principio del *pacta sum servanda* puede parecer *a priori* poco efectivo para garantizar el cumplimiento de los convenios de la OIT. Pero debe tenerse en cuenta que, además de los mecanismos de control específicos con los que cuenta esta organización en virtud de lo dispuesto en su tratado constituyente, la consideración de los convenios de la OIT como tratados sometidos al Derecho Internacional hace que también resulten operativos todos los

⁸⁶ Pastor Ridruejo, J.A., “Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales”, editorial Tecnos, 16ª edición, Madrid, 2012, p. 772.

⁸⁷ Pastor Ridruejo, J.A., *ibidem*, p. 773.

⁸⁸ Que aún no ha entrada en vigor, puesto que ello ocurrirá cuando la Convención sea ratificada por 35 Estados (art. 85), y a fecha de hoy lo han ratificado 31, entre ellos España.

demás procedimientos establecidos por el ordenamiento jurídico internacional para asegurar el cumplimiento de las normas internacionales, como los medios diplomáticos de protección de intereses que se consideren lesionados, las medidas de autotutela lícitas, como la prohibición de exportaciones de tecnología avanzada, y los procedimientos institucionalizados de prevención de incumplimientos, como los previstos en la propia Constitución de la OIT, que podrían conducir al planteamiento de quejas ante la Oficina Internacional del Trabajo que, en última instancia, podrían ser sometidas a la Corte Internacional de Justicia⁸⁹.

A efectos de prevalencia de los convenios de la OIT sobre las normas internas hay que tener en cuenta, asimismo, que, “colocados en la esfera internacional, existe una cierta primacía del ordenamiento jurídico internacional”⁹⁰, tal como se deduce de lo establecido en el art. 27.1 de la Convención de Viena de 1986, donde quedó estipulado que un “*Estado parte en un tratado no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento del tratado*”. De ese modo, salvo que un Estado, en virtud de lo dispuesto en el art. 46.1 de la Convención de Viena de 1986, alegue la nulidad de un convenio de la OIT por existir un vicio del consentimiento derivado del hecho de haber sido este expresado con violación *manifiesta* de una “*norma de importancia fundamental de su derecho interno*”, la aplicación del convenio en el derecho interno, al ser un acto de naturaleza jurídica obligatoria, “vendría exigida por el tratado constitutivo de la Organización, resultando inaplicables cuantos preceptos internos le resulten contradictorios”⁹¹.

En cualquier caso, con independencia de lo establecido en la citada Convención de Viena, para que el convenio ratificado prevalezca sobre las normas internas en virtud del principio de jerarquía normativa, ha de ser incorporado al ordenamiento jurídico interno mediante el mecanismo de recepción contemplado por la Constitución de cada Estado miembro, que puede establecer una recepción automática o exigir algún tipo de procedimiento interno. Como la capacidad de las organizaciones internacionales de generar normas autoritarias es relativamente reciente, no puede hablarse de una tradición constitucional al respecto, como sucede en materia de recepción de los tratados, de ahí que no resulte extraña la generalizada inexistencia de normas constitucionales que se ocupen expresamente de la recepción de los actos de las organizaciones

⁸⁹ Según el procedimiento previsto en los artículos 26 a 34 de la Constitución de la OIT.

⁹⁰ Rodríguez Carrión, A., *ibidem*, p. 244.

⁹¹ Rodríguez Carrión, A., *ibidem*, p. 259.

internacionales. Eso sucede, precisamente, en el caso español, donde no hay ninguna norma constitucional o legal que contemple la recepción de los actos de las organizaciones internacionales, por lo que “parece lógico reconducir el problema a la aplicación interna de los tratados y a las disposiciones del Derecho español que la regulan”⁹².

La *reconducción* a lo dispuesto en relación con los tratados conlleva a la aplicación, por analogía, del art. 96.1 de la Constitución Española (CE) a los convenios de la OIT; precepto donde se indica que “*los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno*”. Se establece así, como ha indicado la doctrina española, un mecanismo de incorporación de los tratados que puede ser calificado de “dualista, moderado y razonable”; *dualista* porque exige un acto de recepción, y *moderado y razonable* porque “tal recepción se hace por la simple publicación, no por la orden de ejecución del tratado mediante una ley”⁹³. Y ese será, por tanto, el mecanismo de recepción aplicable a los convenios de la OIT, como reconocería el Consejo de Estado, dando la razón a la doctrina, en un *Dictamen de 9 de septiembre de 1993* donde se dejaría claro que “*las resoluciones de las organizaciones internacionales en las que España participe se asimila a los tratados celebrados por España, con lo que tales resoluciones quedan automáticamente incorporadas a nuestro Derecho interno una vez que se han perfeccionado en la esfera internacional y que se han publicado en el Boletín Oficial del Estado*”.

Los convenios de la OIT ratificados por España forman parte, pues, del ordenamiento interno español con su mera publicación en el BOE, gozando desde entonces del estatus de norma prevalente sobre cualquier otra disposición legal o reglamentaria interna por su superior jerarquía normativa, que solo cede ante los preceptos de la Constitución, de ahí que las disposiciones del convenio “*sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional*”, tal como acaba indicando el inciso final del art. 96.1 CE. Hay además una consolidada Jurisprudencia del Tribunal Supremo, avalada por la doctrina del Tribunal Constitucional, que así lo viene entendiendo, como en el caso de la pionera Sentencia TS n. 404, de 22 de mayo de 1989, donde, en relación con un Convenio internacional de 1926, se diría que “*el Convenio, al haber pasado a formar parte del Ordenamiento jurídico español, tiene plena vigencia en nuestro país, sin poder entenderse derogado por el Estatuto de los Trabajadores de posterior publicación, porque al garantizar la Constitución española el principio de legalidad y de jerarquía normativa (art. 9.3), ha*

⁹² Pastor Ridruejo, J.A., *ibidem*, p. 180.

⁹³ Pastor Ridruejo, J.A., *ibidem*, p. 179.

de primar el citado Convenio”⁹⁴.

O sea, que los convenios de la OIT ratificados por España y publicados en el BOE han de ser aplicados como si se tratara de normas internas, vinculando “tanto a la administración como al poder judicial y, en los casos aplicables, a los particulares”⁹⁵, lo que resulta sumamente relevante a efectos de vinculabilidad jurídica del concepto de trabajo decente, puesto que si este queda plasmado, como creemos, en los veintiocho convenios que hemos considerado como instrumentos marco, resulta evidente que el ordenamiento jurídico español habrá de someterse a los mismos para no caer por debajo del *umbral de trabajo decente*. Y lo que resulta mucho más significativo aun, dado que esos convenios han de ser considerados como normas internas de rango jurídico superior al de las disposiciones legales, estas habrán de estar en consonancia con aquéllos, y los ciudadanos podrán exigir, llegado el caso, la anulación de aquellas disposiciones legales internas que contradigan los postulados del trabajo decente reflejados en alguno de esos veintiocho convenios marco. A la luz de estas consideraciones habría que juzgar, pues, el estado actual del ordenamiento social español, pudiéndose analizar así, con el suficiente rigor científico, si las reformas introducidas durante los últimos años en materia de flexibilización del mercado de trabajo, abaratamiento del despido, reducción de la potestad negociadora de los agentes sociales o elevación de la edad de jubilación, entre otras muchas cuestiones, se ajustan o no al paradigma del trabajo decente o nos sitúan por debajo del umbral representado por los Convenios de la OIT donde el mismo queda plasmado jurídicamente.

5. Bibliografía

Ahmed, I., “El trabajo decente y el desarrollo humano”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 122, n. 2, Ginebra, 2003.

Anker, R., Chernyshev, I., Egger, P., Mehran, F. and Ritter, J.A., “La medición del trabajo decente con indicadores estadísticos”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 122, n. 2, Ginebra, 2003.

⁹⁴ En el caso del Tribunal Constitucional es muy significativa la Sentencia 140/1995, de 28 de septiembre de 1995, donde se hace referencia a otros pronunciamientos en esa línea. La misma puede verse *on line* en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/2994>.

⁹⁵ Rodríguez Carrión, A., *ibidem*, p. 259.

- Anker, R., Chernyshev, I., Egger, P., Mehran, F. and Ritter, J.A., "Measuring Decent Work with Statistical Indicators", Policy Integration Department Statistical Development and Analysis Group, International Labour Office, *Working Paper* n. 2, OIT, Ginebra, 2002.
- Bescond, D., Châtaignier, A. y Mehran, F., "Siete indicadores para medir el trabajo decente. Comparación internacional", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 122, n. 2, Ginebra, 2003.
- Bonnet, F., Figueiredo, J.B. y Standing, G., "Una familia de índices de trabajo decente", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 122, n. 2, Ginebra, 2003.
- Egger, P., "Hacia un marco programático para promover el trabajo decente", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 121, n. 1-2, Ginebra, 2002.
- Egger, P. y Sengenberger, W., "Problemas y políticas del trabajo decente", *Boletín CINTERFOR*, n. 151, Montevideo, 2002.
- Fields, G.S., "El trabajo decente y las políticas de desarrollo", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 122, n. 2, Ginebra, 2003.
- Ghai, D., "Trabajo decente. Concepto e indicadores", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 122, n. 2, Ginebra, 2003.
- Hepple, Bob, "Igualdad, representación y participación para un trabajo decente", *Revista Internacional del trabajo*, vol. 120, n. 1, Ginebra, 2001.
- Lanari, M.E., "Trabajo decente: significados y alcances del concepto. Indicadores propuestos para su medición", *Relaciones laborales, territorios y grupos particulares de actividad, Serie Trabajo, ocupación y empleo*, n. 3, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina, Buenos Aires, 2006. <http://guia.oitcinterfor.org/contexto/experiencias-aplicaciones/trabajo-decente-indicadores>.
- OIT, *Seguimiento de la resolución relativa al desarrollo sostenible, el trabajo decente y los empleos verdes*, Documento GB.320/INS/3/2, presentado en la 320ª reunión del Consejo de Administración, Ginebra, 2014.
- OIT, *Seguimiento y evaluación de los progresos alcanzados en materia de trabajo decente a nivel nacional*, Documento GB.322/INS/INF/1, Ginebra, 2014.
- OIT, *Actas de la centésima segunda reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo*, Ginebra, 2013.
- OIT, *Una nueva era de justicia social*. Memoria del Director General para la 100ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2011.
- OIT, *Empleos verdes, trabajo decente y desarrollo sostenible*, Documento GB.312/POL/1, presentado en la 312ª reunión del Consejo de Administración, Ginebra, 2011.

- OIT, *La crisis financiera y económica: una respuesta basada en el trabajo decente*, Documento GB.304/ESP/2, presentado en la 304ª reunión del Consejo de Administración, Ginebra, 2009.
- OIT, *Enfrentando la crisis mundial del empleo. La recuperación mediante políticas de trabajo decente*, Memoria del Director General a la 98ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2009.
- OIT, *Actas de la nonagésima octava reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo*, Ginebra, 2009.
- OIT, *La igualdad de género como eje del trabajo decente*, Informe VI, presentado en la 98ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2009.
- OIT, *Decimooctava Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo. Informe de la Conferencia*, Documento ICLS/2008/IV/Final, Ginebra, 2009.
- OIT, *Medición del trabajo decente. Documento de debate para la Reunión tripartita de expertos sobre la medición del trabajo decente*, Documento TMEMDW/2008, Ginebra, 2009.
- OIT, *Repercusiones del cambio climático en el empleo y en el mercado de trabajo*, Documento GB.303/ESP/4, presentado en la 303ª reunión del Consejo de Administración, Ginebra, 2008.
- OIT, *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, Ginebra, 2008.
- OIT, *El Programa de Trabajo decente en el centro de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP): acontecimientos recientes*, documento GB.301/ESP/2, Ginebra, 2008.
- OIT, *La medición del trabajo decente*, Quinto informe complementario presentado por el Director General en la 300ª reunión del Consejo de Administración, documento GB.300/20/5, Ginebra, 2007.
- OIT, *El trabajo decente para un desarrollo sostenible: el desafío del cambio climático*, Documento GB.300/WP/SDG/1, presentado en la 300ª reunión del Consejo de Administración, Ginebra, 2007.
- OIT, *El trabajo decente para un desarrollo sostenible*, Memoria del Director General de la OIT a la 96ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2007.
- OIT, *Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo. Informe de la Conferencia*, Documento ICLS/17/2003/4, Ginebra, 2004.
- OIT, *Por una globalización justa. El papel de la OIT*, Memoria del Director General para la nonagésima segunda reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2004.

- OIT, *Informe correspondiente al año 2003-2004 presentado por el Presidente del Consejo de Administración a la Conferencia*, Actas de la noagésima segunda reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2004.
- OIT, *Informe sobre la aplicación del programa de la OIT en 2002-2003*, Memoria del Director General presentada ante la 92ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2004.
- OIT, *Actas de la noagésima segunda reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo*, Ginebra, 2004.
- OIT, *Actas de la noagésima reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo*, Ginebra, 2002.
- OIT, *Informe sobre la aplicación del programa de la OIT en 2000-2001*, Memoria del Director General para la 90ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2002.
- OIT, *Actas de la octogésima novena reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo*, Declaración del Sr. Somavía, Secretario General de la Conferencia, Ginebra, 2001.
- OIT, *Informe correspondiente al año 2000-2001 presentado por el Presidente del Consejo de Administración a la Conferencia*, Actas de la octogésima novena reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2001.
- OIT, *Reducir el déficit de trabajo decente: un desafío global*, Memoria del Director General a la 89ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2001.
- OIT, *Marco de políticas y estrategias para el período 2002-2005 y examen preliminar de las propuestas de Programa y Presupuesto para 2002-2003. Actualización del Programa de Trabajo Decente*, Documento GB.279/PFA/6, presentado a la 279ª reunión del Consejo de Administración, Ginebra, 2000.
- OIT, *Actas de la octogésima octava reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo*, Ginebra, 2000.
- OIT, *Actividades de la OIT 1998-1999*, Memoria del Director General presentada ante la 88ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2000.
- OIT, *Trabajo decente*, Memoria del Director General para la 87ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1999.
- Rodríguez Carrión, A., “*Lecciones de Derecho Internacional Público*”, Editorial Tecnos, 6ª edición, 3ª reimpresión, Madrid, 2012.
- Pastor Ridruejo, J.A., “*Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*”, editorial Tecnos, 16ª edición, Madrid, 2012.

- Sachs, I., “Desarrollo y trabajo decente para todos”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 123, n. 1-2, Ginebra, 2004.
- Sen, A., “Trabajo y derechos”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 119, n. 2, Ginebra, 2000.
- Servais, Jean-Michel, “Política de trabajo decente y mundialización. Reflexiones sobre un planteamiento jurídico renovado”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 123, n. 1-2, Ginebra, 2004.
- Somavía, Juan, *El trabajo decente, una lucha por la dignidad humana*, Santiago, OIT, 2014.
- Standing, Guy, “De las Encuestas sobre la Seguridad de las Personas al índice de trabajo decente”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 121, n. 4, Ginebra, 2002.

Oportunidades y Desafíos de los Derechos Fundamentales Laborales en las Relaciones Laborales

Jesús CRUZ VILLALÓN*

RESUMEN: A pesar de que hoy en día resulta pacífica la presencia sólida e intensa de la tutela jurídica del trabajo en las Constituciones de la Europa continental, el panorama es relativamente reciente y no exento de dificultades y retos. Sólo a título ilustrativo es necesario tener en cuenta aspectos tan relevantes como los siguientes: la titularidad de los derechos fundamentales tanto del trabajador como en relación el empleador; la emergencia de derechos fundamentales de nueva generación sin recepción expresa en los textos constitucionales; la acción positiva del efectivo disfrute de los derechos como imposición legal y no como mera posibilidad; el pluralismo constitucional y la protección multinivel de los derechos fundamentales; la diferenciación entre derechos subjetivos y principios informadores; el equilibrio entre derechos fundamentales y derechos económicos empresariales, con las limitaciones que ello pueda implicar; el impacto de las nuevas tecnologías y los efectos de la globalización sobre el ejercicio de los derechos fundamentales laborales.

Palabras clave: Derechos fundamentales laborales, efectividad de los derechos constitucionales, nuevas tecnologías, globalización en derechos fundamentales.

SUMARIO: 1. Un lento proceso de reconocimiento y tutela 1.1. Contexto referencial de partida 1.2. Ordenamiento superior vinculante de un Estado democrático 1.3. Del Estado liberal al Estado Social 1.4. La eficacia *inter privatos* de los derechos laborales 1.5. Desarrollo judicial. 1.6. Implementación legislativa. 2. Nuevas oportunidades de los derechos laborales constitucionales. 2.1. La emergencia de nuevos derechos fundamentales laborales. 2.2. La titularidad universal de los derechos fundamentales. 2.3. De las interdicciones de injerencia a las obligaciones positivas. 2.4. Monetización y prescriptibilidad de las acciones judiciales. 2.5. Pluralismo constitucional y protección multinivel. 3. Desafíos y riesgos de debilitamiento de los derechos fundamentales laborales. 3.1. De la titularidad de la persona física a la jurídica. 3.2. Derechos subjetivos versus principios informadores. 3.3. Derechos fundamentales versus derechos económicos empresariales. 3.4. Vertiente individual versus vertiente colectiva de los derechos laborales. 3.5. Globalización económica e impacto sobre los derechos laborales. 4. Bibliografía.

* Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Sevilla, España.

Opportunities and Challenges of Workers 'Fundamental Rights in Labor Relations

ABSTRACT: Although today is solid and strong the presence of the legal protection of labor in the Constitutions of continental Europe, the picture is relatively recent and not without difficulties and challenges.

As examples is necessary to consider aspects such as: the ownership of the fundamental rights of both the worker and employer; the emergence of a new generation of fundamental rights without receiving expressed in the constitutional texts; the positive action of the effective enjoyment of rights as legal imposition and not as a mere possibility; constitutional pluralism and multi-level protection of fundamental rights; differentiation between individual rights and principles; the balance between fundamental rights and business economic rights, with the limitations that this might entail; the impact of new technologies and the effects of globalization on the exercise of fundamental labor rights.

Key Words: Fundamental labor rights, effectiveness of constitutional rights, new technology, globalization on fundamental rights.

1. Un lento proceso de reconocimiento y tutela

1.1. Contexto referencial de partida

A pesar de que hoy en día resulta pacífica la presencia sólida y extensa de la tutela jurídica del trabajo en las Constituciones Europeas, cuando menos en lo que culturalmente se conoce como la Europa continental, el panorama actual es relativamente reciente y no exento de dificultades, sin que dejen de emerger retos novedosos en el nuevo escenario en el que se desenvuelven las relaciones laborales.

Ciertamente el trabajo constituye una faceta crucial en la vida de cualquier persona, de la que depende una subsistencia digna, unas relaciones sociales mínimamente equitativas, determinando a la postre la calidad de vida de las personas y sus familias. En esa clave se presenta como decisiva la toma en consideración del trabajo en los textos constitucionales. Dicho en otros términos, el tratamiento jurídico de las relaciones de trabajo viene a resultar un elemento crucial dentro de los derechos de ciudadanía en una sociedad democrática desarrollada, de modo que la evolución en este terreno de los ordenamientos que comparten una misma cultura jurídica presenta similitudes perceptibles en este ámbito.

No obstante, también las diferencias son notables, de modo que no resulta nada fácil efectuar generalizaciones aplicables al efecto al conjunto de los países europeos. Para empezar, son notables las divergencias entre los países anglosajones (sin Constitución escrita) respecto de los países de la Europa continental (con un tronco doctrinal común en la idea de la Constitución como texto superior de la pirámide kelseniana). Del mismo modo, son intensas hoy en día las diferencias entre los países de la Europa occidental y la de los países del este europeo; los primeros con una larga tradición de establecimiento de un marco de derechos fundamentales que propicie un equilibrio material entre los derechos de ciudadanía y el modelo económico capitalista, mientras que los países de la Europa del este, por su ruptura todavía reciente con los modelos de economía de Estado y con un itinerario de importantes paréntesis en el asentamiento de los modelos democráticos, se presentan fuertemente reacios a los tradicionales postulados socialdemócratas o democristianos que construyeron el proyecto de la Europa unida tras la segunda posguerra. Por tanto, nuestro análisis se efectuará estrechamente centrado en la realidad jurídica compartida sobre todo por la Europa occidental continental.

A mayor abundamiento, el discurrir histórico y jurídico laboral de cada uno de los países de la Europa occidental continental ha transitado por

canales diferenciados en algunos de los aspectos que afectan a las relaciones laborales, con contextos culturales y sociales diferenciados, donde las valoraciones unitarias siempre pecan de cierta simplificación de una realidad ciertamente más rica y, por ende, compleja a los efectos de la comparación de reglas jurídicas.

En todo caso, es obligado destacar que estamos aludiendo a un largo proceso de consolidación de la constitucionalización del trabajo y de las relaciones laborales, que ha requerido superar fases previas decisivas, que a veces pasan inadvertidas por considerarse como obvias. Y desde esta perspectiva es desde la que afirmábamos al inicio que nos estamos refiriendo a una realidad mucho más reciente de lo que inicialmente se podría pensar.

1.2. Ordenamiento superior vinculante de un Estado democrático

Primer paso, como presupuesto ineludible, será la instauración de Constituciones democráticas con estabilidad en su aplicación continuada en el tiempo. De un lado, en una primera fase, que puede venir referida de modo simplificado al devenir del siglo XIX, nos encontramos con procesos políticos notablemente convulsos, que determinan una acentuada inestabilidad de los textos constitucionales, de vida limitada en el tiempo y escasa penetración aplicativa en la realidad jurídica, incluso en ciertos períodos cortos abruptos de retorno al antiguo régimen. De otro lado, muchos de esos textos constitucionales eran todavía marcadamente embrionarios en lo que suponían de instrumento de conformación de un modelo de Estado democrático, que necesariamente constituye la premisa del futuro reconocimiento del trabajador como ciudadano, incluso en muchas ocasiones se trataba de textos de marcado carácter autoritario que difícilmente podían permitir la conformación de un modelo de relaciones laborales con los rasgos propios del reconocimiento de la centralidad de las relaciones colectivas y sus típicas manifestaciones de la autonomía colectiva.

Por tanto, la premisa inicial será la de encontrarnos ante Constituciones democráticas, que implicaban la recepción en su seno de una carta de derechos fundamentales clásicos, donde lo más determinante –en esos primeros momentos emergentes del constitucionalismo a los efectos que nos interesan destacar– será el relativo al reconocimiento de la libertad de asociación que, aunque de carácter general, será el que abrirá paso al específico reconocimiento de la libertad sindical y de asociacionismo

empresarial. Baste recordar al efecto que el punto de partida no era un mero silencio por parte del ordenamiento jurídico en el reconocimiento del derecho de asociación, sino que la instauración de la revolución liberal decimonónica comportó, junto a la disolución de los gremios y la sociedad estamental, la prohibición de los llamados “cuerpos intermedios”, con una concepción que sólo permitía la relación directa del ciudadano con el Estado y, por ende, la persecución de cualquier tipo de agrupamiento social de defensa de intereses de clase o grupales.

Al propio tiempo, no se puede minusvalorar la trascendencia que en tal momento histórico tuvo el reconocimiento del sufragio universal, en modo alguno presente en los primeros textos constitucionales y mucho menos como sufragio plenamente universal referido tanto para hombres como para mujeres; especialmente no puede olvidarse a estos efectos que, durante las primeras fases del constitucionalismo europeo correspondiente al siglo XIX, el modelo imperante fue el de un sufragio censitario, donde la ciudadanía realmente sólo venía reconocida a las clases acomodadas y, por tanto, de la misma quedaba excluida por naturaleza toda la población obrera y asalariada; en la medida en que esta última no se incluía dentro de los derechos de ciudadanía política, mucho menos era concebible que se vislumbrara el papel central del trabajo en el marco de los derechos constitucionales.

Paralelo a lo anterior, resultará imprescindible que el correspondiente texto constitucional vaya adquiriendo la plena naturaleza jurídica que le corresponde. Tal caracterización supone que la Constitución se reconozca como texto normativo en el sentido técnico y estricto del término, así como que, por añadidura, se le sitúe en la cúspide del ordenamiento jurídico, al propio tiempo que se le otorga plena eficacia jurídica vinculante, particularmente en la parte correspondiente a la declaración de derechos fundamentales y libertades públicas. Requiere, pues, pasar de constituir un mero documento de intenciones políticas, con simples declaraciones programáticas, a contener normas perfectas desde el punto de vista jurídico, al tiempo que se impone como de obligado respeto y acatamiento tanto al resto de las fuentes del ordenamiento jurídico que se sitúan en posición inferior como al conjunto de los poderes públicos llamados a dar cumplimiento a sus mandatos, sean legislativos como ejecutivos o judiciales. Sin estos elementos, el texto constitucional no merece la consideración de tal, pudiendo tener un gran valor desde el punto de vista político, pero sin relevancia desde la perspectiva jurídica. Sólo con estas referencias de caracterización el texto constitucional puede desplegar la función superior encomendada al mismo en el seno de cualquier ordenamiento jurídico.

Unido a ello, suele ser habitual el establecimiento de un procedimiento de cierta complejidad y, en todo caso, de elevado consenso político exigido para la modificación de la Constitución. Ello, más allá de su posible rigidez, le garantiza estabilidad en su pervivencia, al propio tiempo que le refuerza en su imposición jurídica como norma superior frente al resto de las fuentes del ordenamiento jurídico, más susceptibles de alteración en su contenido a resultas de posibles cambios de mayorías políticas, sean en el Gobierno de la nación o en el Parlamento.

1.3. Del Estado liberal al Estado Social

Superadas fases precedentes que asientan la vigencia con un mínimo de estabilidad política de un auténtico texto constitucional, el segundo escalón en esa rápida mirada a los antecedentes vendrá de la mano del proceso de evolución de los textos constitucionales, desde la concepción meramente liberal hasta la comprensión propia del Estado Social de Derecho.

El punto de arranque a estos efectos se correspondió con modelos de constitucionalismo liberal, basados en el establecimiento de la Carta de derechos y libertades del ciudadano como simples garantías formales y de meros espacios de libertad frente al omnímodo poder estatal. Con ello no se quiere negar en modo alguno la importancia por sí misma que tales libertades formales suponen como base del sistema político, pues sin las mismas no cabe abrir el debate político hacia la realidad social en el que el mismo se desenvuelve. Sólo tales libertades formales posibilitarán pasos sucesivos, que permitan que se verifique la evolución hacia una fase sucesiva que dé pie al protagonismo del trabajo en el ámbito de lo constitucional. Bien es sabido que, en torno a principios del siglo XX, los modelos constitucionales evolucionaron hacia las concepciones correspondientes a lo que hoy en día se conoce como Estado Social de Derecho, que comporta una decisiva orientación hacia la igualdad material de los ciudadanos y donde, por tanto, nos encontramos con la primera mirada hacia el trabajo como realidad a atender de manera específica. Es con ello que emerge el llamado “constitucionalismo social”, que encontrará su ejemplo más emblemático en la Constitución alemana de la República de Weimar (1919), pero que se reflejará en breve plazo en muchos otros Estados europeos, por ejemplo recogida esa concepción igualmente en la Constitución española de la II República (1931) que venía a declarar a España como “una República democrática de trabajadores de toda clase”. En el continente americano el referente bien

conocido no es otro que la Constitución Mexicana de principios del siglo pasado (1917).

En este paso trascendental desde las Constituciones liberales hasta el modelo propio del Estado Social de Derecho tendrá importancia capital la constitucionalización del Derecho del Trabajo, pero sobre todo el pilar basilar lo tendrán determinados preceptos que vendrán a encomendar al poder público la adopción de medidas orientadas al logro de la igualdad material de los ciudadanos. En esa línea serán referentes de obligada mención el art. 3 de la vigente Constitución italiana de 1947, así como el art. 9.2 de la actual Constitución Española de 1978. De acuerdo con el texto italiano se prevé que “es deber de la República remover los obstáculos de orden económico y social, que, limitando de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos, impiden el pleno desarrollo de la persona humana y la efectiva participación de todos los trabajadores a la organización política, económica y social del País”. En similares términos, conforme al texto español, se establecerá que “corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud”.

Junto a ello, los diferentes textos constitucionales, que responden al prototipo del Estado Social de Derecho, vienen a recoger una relación más o menos amplia de derechos y facultades que se conectan con el mundo del trabajo, en paralelo a la recepción de otros derechos sociales. Suele constituir ello seña de identidad de las denominadas Constituciones de segunda generación, que adquieren su referente temporal de expansión en torno a la segunda postguerra mundial, es decir, en torno a finales de la década de los años cuarenta y principios de la década de los años cincuenta del siglo XX. La lista de derechos de estrecha conexión con el trabajo suele ser dispar en número y contenido, comparando unos y otros textos constitucionales, del mismo modo que viene a presentarse como diversa su ubicación en tales normas superiores, de lo que deriva a su vez su mayor o menor grado de garantía de disfrute y de tutela en su ejercicio. En todo caso, más allá de las divergencias que se puedan observar en los textos constitucionales europeos respecto de la recepción en su seno de los derechos laborales, se aprecia un cierto hilo conductor común. Dicho hilo conductor vendría a consistir en un reconocimiento reducido en número de derechos laborales, de modo que en sentido negativo se pretende huir de incorporar una extensa Carta de derechos de los trabajadores, que pretenda entrar en el detalle del régimen jurídico del conjunto institucional del Derecho del Trabajo. Con el paso del tiempo, a mi juicio, esa opción restrictiva ha acabado teniendo un alcance

esencialmente positivo, por cuanto que ha reforzado la trascendencia de los derechos allí recogidos y le ha otorgado una proyección de largo alcance. Lo contrario habría presentado el indiscutible riesgo de menor alcance del mandato constitucional y debilitamiento de su efectividad práctica.

Con todos los condicionamientos que pudiera comportar la mención a un concreto listado de derechos, también cabría hacer mención a los derechos que de manera más reiterada suelen aparecer en dichos textos constitucionales, que a riesgo de ser imprecisos podría resumirse del modo siguiente. Ante todo, suele existir una mención relevante a las manifestaciones más decisivas de la autonomía colectiva, singularizada por el reconocimiento de la libertad sindical, como derecho separado del genérico de asociación privada de cualquier tipo de organización ciudadana estable, así como con menor unanimidad el reconocimiento explícito del derecho a la negociación colectiva; son menos los textos que recogen un explícito reconocimiento al derecho de huelga, aunque tampoco son escasos. Por lo que se refiere a la vertiente individual de las relaciones laborales, es muy habitual la referencia al derecho al trabajo así como a la garantía de suficiencia retributiva personal y familiar. De menor reiteración o, en su caso, colocado en posición vinculante inferior, pueden aparecer menciones a la jornada de trabajo y al descanso, a la formación profesional, a la seguridad y salud en el trabajo, así como a la protección frente al despido injustificado. Al margen de ello, se encontrarán las menciones generales a los tradicionales derechos fundamentales y libertades públicas, que acabarán presentando una decisiva proyección en el ámbito de las relaciones laborales, comenzando por la importantísima trascendencia que tendrán el principio de igualdad y la prohibición de tratamientos discriminatorios.

1.4. La eficacia *inter privatos* de los derechos laborales

Los derechos fundamentales y libertades públicas arrancan reconociéndose en los textos constitucionales como instrumentos de garantía de espacios de libertad de los ciudadanos frente a los poderes públicos. Eran esencialmente los poderes públicos las instancias que se consideraban que podían vulnerar los derechos constitucionales de los ciudadanos, tanto por la configuración de estos derechos fundamentales como por razón del modo de ejercicio de los mismos.

No obstante, a partir de mediados del siglo pasado comienza a afianzarse la idea de que también ciertos poderes privados, particularmente

influyentes en las relaciones sociales y con intenso poder económico del que derivaba una posición de supremacía efectiva en el tráfico mercantil, podían limitar u obstaculizar el pleno disfrute de los derechos fundamentales y libertades públicas de los ciudadanos. A partir de ahí, comienza a construirse la doctrina que concibe que los derechos fundamentales y libertades públicas ha de ostentar igualmente eficacia directa en las relaciones entre particulares, lo que comporta que también los poderes privados se encuentren sujetos al respeto a los derechos fundamentales y libertades públicas en el ámbito de la contratación privada. Ello supone interpretar que los derechos fundamentales igualmente se extienden al diseño jurídico de las relaciones contractuales privadas entre particulares. Tal tesis no es casual que arranque en su aplicación práctica en el ámbito de las relaciones laborales, en la medida en que las mismas se conforman como ejemplo prototípico de relaciones jurídico privadas y, al propio tiempo, los poderes directivos empresariales en el mundo del trabajo (sean en sus manifestaciones de poderes de gestión, organizativos, de control o disciplinarios) pueden con facilidad por la vía de los hechos limitar u obstaculizar de manera intensa y directa el disfrute material por parte de los trabajadores de sus derechos fundamentales y libertades públicas.

Se trata de una construcción dogmática, la relativa a la eficacia *inter privatos*, elaborada en su origen por parte de la doctrina alemana, por medio de la teoría de la *drittwirkung der Grundrecht* o eficacia horizontal de los derechos fundamentales. Es una doctrina que viene acogida en clave jurídica por diversas vías y extendida progresivamente a diversos ordenamientos laborales europeos, especialmente de los que hemos situado en la órbita de la Europa occidental continental. Eso sí, en cada Estado la forma de asunción de la eficacia *inter privatos* resulta diversa y, con la misma, igualmente diverso su concreto alcance jurídico.

La primera vía de recepción será la judicial. Precisamente así se produjo su aceptación en Alemania en torno a la década de los años cincuenta del siglo XX, primero a través del Tribunal Laboral Federal y sucesivamente por parte del Tribunal Constitucional, si bien uno y otro lo hiciesen en su origen con concepciones distintas. La incorporación vía interpretación judicial también ha sido decisiva en otros países, como es el caso de Francia y el de la propia España.

En algunos países, esa recepción judicial sucesivamente ha venido reforzada normativamente, por vía de su incorporación a la legalidad ordinaria de implementación de los derechos constitucionales, como han sido los casos emblemáticos de nuevo de Francia y España; incluso en algún concreto supuesto por vía de incorporación al propio texto

constitucional, como es el caso de Portugal.

En otras ocasiones, la tesis de la eficacia *inter privados* ha sido el resultado de la ratificación por los correspondientes Estados de ciertos Tratados Internacionales, entre ellos como más significativo el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, que ha sido interpretado en esa clave por parte del propio Tribunal Europeo de recepción de la eficacia *inter privados*; es el caso de países como Bélgica y Holanda.

En todo caso, conviene dejar claro que, a pesar de que en los países europeos de referencia a estas alturas el reconocimiento de la eficacia *inter privados* de los derechos fundamentales en lo laboral resulta de común aceptación, no puede afirmarse que se trate de una construcción simple, que con la mera afirmación de tal eficacia en las relaciones laborales queden zanjados todos los interrogantes y problemas aplicativos prácticos. El reconocimiento de la eficacia *inter privados* se encuentra a estas alturas lleno de matices y condicionamientos, de modo que ni es universal ni resulta pleno. No es universal, por cuanto que no en todos los ordenamientos jurídicos resulta aceptada como doctrina aplicable, especialmente por lo que afecta a lo laboral. Tampoco resulta plenamente aplicable, por cuanto que no se considera que juegue con idéntica plenitud a como se vincula a los poderes públicos en el obligado respeto de los derechos fundamentales laborales, aparte de requerir de su integración equilibrada y contextual con otros derechos e intereses jurídicos constitucionalizados, empezando por el correspondiente a la libertad de empresa. Con ello no queremos desmerecer de la trascendencia del reconocimiento de la eficacia *inter privados*, ni aceptar que el mismo deba experimentar ciertas exclusiones en relación con algunos derechos laborales; pero sí que requiere de un armazón de construcción dogmática más complejo y, sobre todo, que su tutela requiere de precisiones de importantes consecuencias.

A tal efecto ha de destacarse que no cabe establecer una automática y completa traslación al ámbito de las relaciones laborales del alcance e intensidad general de los derechos fundamentales y libertades públicas. Sin perjuicio de que se parta de la premisa del obligado respeto a tales derechos en el ámbito de las relaciones laborales, esa traslación siempre requiere de matices de adaptación a lo que de peculiar presenta el ejercicio de una actividad profesional subordinada. Así, por ejemplo, el Tribunal Constitucional en España ha indicado que la rigurosidad con la que se le exige a los poderes públicos el respeto a los derechos fundamentales no se traslada en igual medida a las relaciones laborales, por cuanto que ello debe conciliarse igualmente con los objetivos propios de la actividad

productiva empresarial y los intereses particulares de la empresa; reflejo, a su vez, de derechos que han recibido consagración en el texto constitucional (arts. 33 y 38 CE), al extremo que manifestaciones del ejercicio de aquellos que en otro contexto serían legítimas, no lo son cuando su ejercicio se valora en el marco de la relación laboral. La clave se encuentra en que el ejercicio del derecho fundamental del trabajador sólo debe ceder cuando ello resulte imprescindible a los efectos de satisfacer el legítimo interés del empresario a la tutela de sus derechos y facultades, al propio tiempo que debe aplicarse un principio de ponderación o proporcionalidad. A tal efecto, la jurisprudencia constitucional española entiende que para comprobar si una medida restrictiva de un derecho fundamental supera el juicio de proporcionalidad, es necesario constatar si cumple los tres requisitos o condiciones siguientes: si tal medida es susceptible de conseguir el objetivo propuesto (juicio de idoneidad); si, además, es necesaria, en el sentido de que no exista otra medida más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia (juicio de necesidad); y, finalmente, si la misma es ponderada o equilibrada, por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto).

1.5. Desarrollo judicial

A la vista de ello, en muchas ocasiones resulta decisivo tanto el desarrollo de la construcción jurisprudencial que afianza la efectividad de la vinculación de los derechos fundamentales en las relaciones jurídico privadas, como la posible intermediación legal en la concreción de su alcance.

En la perspectiva de la actividad jurisprudencial han tenido particular impacto aquellos ordenamientos jurídicos que han instituido al Tribunal Constitucional como máximo intérprete del reconocimiento y garantía de los derechos fundamentales y libertades públicas. En concreto, el papel más destacado en este orden se ha producido en aquellos países, como es el caso de Alemania y España, donde se contempla la posibilidad de que los particulares accedan de manera directa al Tribunal Constitucional para recabar la tutela frente a posibles lesiones en tales derechos. Con independencia de que como requisito ineludible el ciudadano tenga que acudir con carácter previo a los Jueces y Tribunales ordinarios, deviene capital la posibilidad reconocida a éste de acudir al Tribunal Constitucional a través del denominado como recurso de amparo, cuando

estima no acogida su pretensión de tutela en la jurisdicción ordinaria. Ha sido sobre todo a través del presente recurso de amparo como se ha afianzado la eficacia entre particulares de los derechos fundamentales, especialmente porque ha sido el canal de toma en consideración de esta vertiente por lo que afecta a los derechos laborales.

A su vez, esa intervención de los Tribunales Constitucionales o, en su caso, de los Tribunales Supremos, como garantes de los derechos laborales en los correspondientes textos, ha permitido concretar ciertos aspectos esenciales que han reforzado su efectividad en las relaciones laborales. Así, a título ilustrativo, tales aspectos se centrarían en lo siguiente.

En primer lugar, en la consideración de que los derechos fundamentales y libertades públicas tienen el carácter de irrenunciables, de modo que el trabajador no puede disponer de los mismos por vía de pacto contractual, ni siquiera hacer dejación en su ejercicio a cambio de cierto tipo de compensaciones de mejora. Ciertamente se trata de una regla nada extraña en el ámbito de la legislación laboral, habitualmente caracterizada por la presencia en la legislación ordinaria de mandatos de carácter imperativo, donde suele presentarse como principio informador del ordenamiento laboral la prohibición de disposición de derechos por parte del trabajador. No obstante, la irrenunciabilidad atribuida a los derechos fundamentales laborales presenta rasgos singulares, que le otorgan especial relevancia. De un lado, ha de tenerse en cuenta que las actuales tendencias favorecedoras del otorgamiento de amplias facultades al empleador con vistas a atender sus necesidades de flexibilidad laboral, determinan que emerjan importantes excepciones a la regla tradicional de la irrenunciabilidad de derechos. De otro lado, el principio de irrenunciabilidad depende de cuál sea en cada circunstancia la opción de política del Derecho por la que se decante el legislador ordinario, de modo que no puede tener el carácter de inmutable con el devenir de los correspondientes cambios de mayoría política, parlamentaria o gubernamental. En base a lo anterior, no cabe la menor duda de que la contundencia con la que la jurisprudencia constitucional puede llegar a reconocer la irrenunciabilidad de derechos constitucionales le otorga una mayor fortaleza frente a la regla común y tradicional laboral.

Eso sí, también se trata de un criterio de interpretación constitucional que requiere de sus matices, pues una vez más se trata de reglas que requieren de sus correspondientes aclaraciones o desarrollos, pues no siempre se interpretan como un valor absoluto, sino que en diversas ocasiones se pondera el juego aplicativo de ciertos derechos fundamentales y en otras ocasiones entran en equilibrio con otros valores jurídicos dignos de ser

tomados en consideración. Así, a mero título de ejemplo, en ocasiones se considera que vía consentimiento del trabajador por vía individual o bien a través de la negociación colectiva se pueden establecer criterios de gestión de determinadas medidas de control empresarial o bien de alcance de la prestación de servicios del trabajador que acaben suponiendo dejaciones del disfrute de tales derechos; por vía de acuerdo individual o colectivo de manera directa se pueden llegar a afectar a derechos de tal naturaleza como son los relativos a la intimidad y a la propia imagen, especialmente en lo que se refiere al uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones. En esa misma clave ejemplificativa ha de señalarse también cómo la jurisprudencia constitucional en algún caso también ha considerado compatible con la irrenunciabilidad de derechos las cláusulas de paz laboral, por medio de las cuáles las organizaciones sindicales se comprometen a no adoptar medidas de conflicto colectivo, en particular a no convocar huelgas, siempre dentro de unos concretos límites temporales o finalistas.

En segundo lugar, de igual relevancia resulta que se haya entendido que la garantía de ejercicio y disfrute de los derechos fundamentales requiere de una respuesta contundente frente a las conductas lesivas de los mismos, en clave de que la víctima obtenga un resarcimiento pleno frente a los daños y perjuicios sufridos. A estos efectos, se considera que debe verificarse una “*restitutio in integrum*” en el derecho lesionado. Tal criterio de la “*restitutio in integrum*” se concreta judicialmente en tres manifestaciones: primera, la declaración de la nulidad radical de los actos o conductas lesivos del derecho fundamental; segunda, la condena al sujeto infractor al cese inmediato de la actuación contraria al derecho fundamental lesionado, unido a la orden de restablecimiento de la víctima en la integridad de su derecho y por tanto a la reposición de la situación al momento anterior a producirse la citada lesión; tercero, la reparación de las consecuencias lesivas derivadas de los daños y perjuicios sufridos, de modo que se imponga una compensación económica plena por los efectos negativos ya irreversibles. En paralelo a lo anterior, como regla de carácter procesal, en ocasiones, también se establece la posibilidad de solicitar, en el momento de la presentación de la demanda, la adopción de medidas cautelares, por medio de las cuales el órgano judicial acuerde la suspensión de los efectos del acto impugnado durante el período de tramitación del proceso hasta que se dicte sentencia firme, así como las demás medidas necesarias para la efectividad de la tutela judicial que pudiera acordarse en sentencia.

En tercer lugar, ha de tenerse en cuenta cierto tipo de reglas procesales que facilitan la tutela judicial frente a las acciones relativas a derechos

fundamentales laborales. El proceso de trabajo se diseña legalmente como una variante del proceso civil común, de modo que responde a las pautas típicas de todo enjuiciamiento de una pretensión contractual donde se dilucidan intereses privados entre ciudadanos. De ahí que se modele el proceso laboral en base en el principio de la igualdad de partes en el proceso: las partes procesales y las dos posturas procesales en que se contraponen los intereses defendidos por éstas “deben ser absolutamente equivalentes en expectativas y cargas”, en términos que la actuación del órgano judicial debe ser exquisitamente neutral, limitándose a aplicar el Derecho al caso concreto, otorgando el amparo judicial a quien le asiste la razón desde el punto de vista de la norma sustantiva.

No obstante, tampoco puede olvidarse desde la perspectiva procesal el tipo de relaciones sociales afrontadas por los Juzgados y Tribunales de trabajo, de modo que también en sede judicial debe ponderarse la desigualdad social que se produce entre las partes dentro de las relaciones laborales. Con todos los matices que se deben efectuar, el rol tuitivo propio de la legislación laboral ha de tener también sus consecuencias en el terreno procesal. Una de sus consecuencias más importantes se sitúa en el establecimiento de una diversa intensidad en las cargas probatorias impuestas a las partes procesales, en muchas ocasiones haciendo recaer sobre el empleador un mayor peso en la demostración de su actuación no lesiva de los derechos fundamentales, a pesar de que precisamente el empleador actúe casi siempre como parte demandada. En particular, cuando lo que se alega es la lesión de derechos fundamentales se establece una cierta desviación de la carga de la prueba, de modo que sólo se exige al demandante la aportación de unos indicios mínimos de que se ha podido producir una lesión a los citados derechos, en cuyo caso corresponde a la parte demandada “la aportación de una justificación objetiva y razonable, suficientemente probada, de las medidas adoptadas y de su proporcionalidad”.

En cuarto lugar, se ha venido desarrollando igualmente una protección reforzada del sujeto que acciona frente a una presunta lesión de un derecho fundamental o libertad pública en el ámbito de lo laboral. En estos términos, se otorga un importante grado de inmunidad frente a la acción de reclamación, a través de lo que se viene a conocer como la “garantía de indemnidad”. Esta garantía de indemnidad se presenta como una expresión del derecho a la tutela judicial efectiva, igualmente reconocido en muchos ordenamientos como un derecho fundamental, con su correspondiente importante materialización en el ámbito de las relaciones laborales. De manera resumida, la garantía de indemnidad implica proscribir cualquier conducta de retorsión, de reacción punitiva o

de trato de desfavor, que pudiera sufrir un trabajador a resultas de haber interpuesto una reclamación judicial por presunta lesión en sus derechos laborales, particularmente aquellos declarados como fundamentales a través del correspondiente texto constitucional. En estos términos, se declararían ilegales cualquier tipo de actos o conductas negativos por parte del empleador que pudieran identificarse como reactivos por el hecho de haber interpuesto la mencionada reclamación judicial, condenando en iguales términos a la nulidad del acto y consiguiente “*restitutio in integrum*” antes referida.

1.6. Implementación legislativa

Finalmente, el asentamiento de la garantía de tutela del ejercicio de los derechos fundamentales laborales referido previamente, en algunos ordenamientos se verifica por medio de una actuación directa por parte del legislador, que por medio de un desarrollo legal de las previsiones contenidas en los preceptos constitucionales, ofrece contenido material y forma procedimental al ejercicio de los derechos fundamentales, especialmente en el ámbito de las relaciones laborales.

En algunas ocasiones, se exige que la norma de desarrollo tenga una especial naturaleza, que refuerce su estabilidad y la blinde frente a posibles cambios de orientación política. Desde esta perspectiva, suele ser habitual exigir que el desarrollo normativo de los derechos fundamentales se verifique necesariamente a través de una actuación directa del Parlamento, lo que en sentido contrario viene a suponer el impedir que la implementación quede al albur de una actuación legislativa adoptada por parte del poder ejecutivo, por ejemplo, a través de un Decreto Legislativo del Gobierno de la nación. Más aún, no sólo se viene a exigir su regulación vía actuación del poder legislativo, sino además que ello se verifique por vía de unas mayorías cualificadas, que requieran de niveles superiores de consenso dentro del Parlamento y, por tanto, menos vulnerables a los posibles cambios de simples mayorías parlamentarias, que le reste estabilidad y fortaleza normativa.

De otro lado, en la medida en que ese desarrollo legislativo puede ser, según circunstancias, más o menos ampliatorio del ejercicio del derecho fundamental, por tanto con riesgos de que la acción legislativa lo sea en clave restrictiva del derecho, en aras de su contrapeso con otros valores o principios constitucionales, se establece una regla de salvaguarda para evitar que tal implementación legislativa lo sea con un resultado fuertemente limitativo del ejercicio del derecho. Ello, a su vez, se viene a

materializar por una doble vía. Primera, una vía de carácter sustantivo, consistente en establecer el criterio de que el desarrollo legislativo del mencionado derecho ha de respetar en todo caso su “contenido esencial”. Segunda, una vía de carácter procedimental, consistente en atribuir al Tribunal Constitucional la importante competencia de controlar que efectivamente la intervención legislativa de implementación no desborda la encomienda constitucional y, en todo caso, lo hace con efectivo respeto al contenido esencial del derecho fundamental en cuestión.

Para concluir, suele ser habitual que cuando se produce el presente desarrollo legislativo del derecho fundamental, la norma en cuestión proceda a elevar a rango legal todo el conjunto de mecanismos de garantía, tanto sustantivos como procedimentales, previamente mencionados: irrenunciabilidad del derecho fundamental, “*restitutio in integrum*” frente a los actos lesivos, debilitamiento de la carga de la prueba, así como garantía de indemnidad.

2. Nuevas oportunidades de los derechos laborales constitucionales

Llegados a este punto, podría pensarse que el marco de tutela de los derechos fundamentales en lo laboral se encuentra completo, goza de un fuerte consenso político y social en un Estado democrático avanzado y, en definitiva, se trata de una materia fuertemente asentada e invulnerable a posibles embates, sean internos o externos. En definitiva, que el ciclo evolutivo de diseño técnico jurídico de tales derechos se encuentra definitivamente cerrado de manera plena e irreversible.

Sin embargo, la realidad es muy otra, pues los cambios que se vienen produciendo en muy deferentes perspectivas están abriendo paso a nuevas oportunidades ampliatorias y a nuevos desafíos que los ponen en riesgos de debilitamiento, que en modo alguno pasan inadvertidos. Todo ello aventura un presente e inmediato futuro que abre paso a nuevos interrogantes, que requiere continuar el debate dogmático sobre el juego y efectividad de los derechos fundamentales en el ámbito de las relaciones laborales. Sin poder entrar en profundidad en los factores novedosos que se advierten hoy en día, intentemos cuando menos efectuar una presentación de los rasgos más destacados a nuestro juicio de las cuestiones más candentes a en nuestra opinión, tanto por lo que se refiere a las oportunidades ampliatorias como de los desafíos de efectividad aplicativa de tales derechos.

2.1. La emergencia de nuevos derechos fundamentales laborales

A estos efectos el primer factor a destacar que se está presentando como novedoso se sitúa en los cambios sociales, económicos, técnicos y sobre todo de sensibilidad ciudadana, que repercuten en lo cultural y que provocan bien una lectura desde perspectivas diferentes de la tradicional relación de los derechos fundamentales, o bien la directa emergencia de nuevos derechos de los que se reclama su incorporación a los más tradicionales. En función del desarrollo del debate doctrinal y de la intervención judicial, estas nuevas perspectivas se presentan más o menos amplias, de mayor o menor consolidación, sin perjuicio de que en casi todos los ordenamientos jurídicos se aprecia un cierto hilo conductor común en la medida en que el fenómeno responde a pautas de evolución contextual comunes. Por lo demás, si bien estas novedades entran en contraste con textos constitucionales que con el paso del tiempo muestran un cierto claro envejecimiento a resultas de los mencionados cambios de la realidad sobre la que se aplican, siendo excepcionales las reformas que se llevan a cabo en los mismos, las respectivas Constituciones no dejan de actualizarse y adaptarse a esas nuevas realidades en su aplicación práctica, bien lo sean a resultas de una jurisprudencia que interpreta la literalidad de sus preceptos conforme a las transformaciones sociales contemporáneas, bien lo sea a resultas del impacto indirecto que derivan de la aprobación de textos de similar valor más recientes de ámbito supranacional pero que condicionan decisivamente la interpretación de las propias Constituciones; sucede esto último en particular sobre todo, como caso más emblemático, con la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

En términos meramente ilustrativos, se podría hacer mención a las siguientes manifestaciones de las novedades más destacadas en este terreno.

En primer lugar, resulta obligado hacer mención al juego cada vez más amplio que viene presentando el universal principio de tutela antidiscriminatoria, que está siendo de aplicación a fenómenos de marginación de grupos o situaciones minoritarias, que hasta el momento reciente apenas se encontraban en el debate doctrinal y judicial.

De una parte, nos enfrentamos a un dato que en principio tiene un carácter meramente cuantitativo, pero que por su intensidad acaba impactando de manera relevante sobre la concepción misma de la institución de la tutela antidiscriminatoria. Me refiero en particular al hecho de que las sociedades de ciertos países durante largas décadas eran

bastante homogéneas en su estructura y funcionamiento, con su concreción en un mercado de trabajo bastante estable y uniforme. Frente a ello, la sociedad contemporánea se viene a caracterizar cada vez más por su diversidad en muy diversos aspectos, de modo que en términos prácticos se presentan con mayor agudeza los problemas de discernir entre lo que constituye discriminación vedada constitucionalmente y diferencias de tratamiento objetivamente justificadas. Especialmente compleja se presenta esa diversidad social cuando afecta a un tratamiento diferenciado que acumula al propio tiempo una posible situación de tratamiento discriminatorio y una posible lesión a un específico derecho fundamental. Por mencionar un caso típico al respecto, en algunos países hasta tiempo reciente, con independencia del reconocimiento legal de la libertad religiosa, la realidad cultural era la de la presencia de una concreta creencia religiosa como intensamente dominante, con minorías religiosas de todo punto marginales. Hoy en día, a resultas de cambios sociales, especialmente derivado de fuertes flujos migratorios que se asientan en el territorio, tal marginalidad desaparece, derivando en conductas públicas extendidas por parte de ciertos grupos que se oponen a determinadas prácticas sociales laicas que lógicamente colisionan y con respuestas nada fáciles de articular.

De otro lado, van apareciendo nuevas situaciones de posible marginación social y laboral que expresamente no se encuentran en el listado de las más tradicionales causas de discriminación contempladas en los correspondientes textos constitucionales, pero que por su impacto y efectos en clave de tratamiento peyorativo injustificado y arbitrario reclaman ser incorporadas al mencionado elenco. A estos efectos, muchos textos constitucionales facilitan en parte esta tarea de ampliación, en la medida en que suelen contener una redacción de la prohibición de discriminación donde se recoge un elenco abierto de causas de discriminación, o bien se concluye con una cláusula general de cierre con apelación “a cualquier otra condición o circunstancia personal o social”. Bien es cierto que ello no resuelve con facilidad los dilemas que a estos efectos se pudieran presentar, pues no es lo mismo que la causa concreta de discriminación se encuentre expresamente recogida en el texto constitucional (sexo, raza, religión, nacimiento, opinión, etc.), a que se deba deducir como específica causa de discriminación a tenor de la cláusula general de cierre. No lo es, para empezar, por cuanto que es obvio que no cualquier condición o circunstancia personal o social puede afirmarse que constituya causa de discriminación; por el contrario, es habitual que en el ámbito de lo laboral cierto tipo de diferencias sean generalizadas e incluso, si cabe, obligadas; baste con pensar en la

realización de trabajos de mayor o menor responsabilidad o complejidad en base en conocimientos, títulos académicos o experiencias del trabajador; otras sin ser obligadas, pueden responder a criterios objetivos que facilitan criterios de selección entre varios candidatos o trabajadores a los efectos de la gestión empresarial de los recursos humanos. A la postre, el ejercicio de los poderes organizativos y directivos del empleador suele estar diseñado sobre la premisa de la discrecionalidad, que otorga un amplio margen de actuación, de modo que por principio una diferencia de tratamiento no puede ser tachada de discriminatoria; más aún, cuando la doctrina suele interpretar que no es lo mismo el principio de igualdad ante la ley dirigida al poder público, que la prohibición de discriminación dirigida tanto al poder público como al privado.

A tales efectos, como hemos adelantado, algunos textos supranacionales de distinto valor atienden a algunas de estas causas de diferenciación novedosas que se consideran como espurias y, como tales, las insertan dentro del listado de causas discriminatorias; por apuntar el caso más emblemático al efecto, la discriminación por razón de la orientación sexual prevista en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En otras ocasiones un tratamiento asimilado se verifica a través de Directivas de la Unión Europea en relación con ciertas situaciones contractuales especiales que no deben ser excusa para una diferenciación de carácter discriminatoria; menciónese así a título de ejemplo, las diferencias entre trabajadores temporales e indefinidos, entre trabajadores a tiempo completo y a tiempo parcial, entre trabajadores contratados directamente por la empresa o a través de empresas de trabajo temporal, etc. En otros supuestos, las nuevas situaciones de posible tratamiento discriminatorio devienen más complejas, a pesar de que se incluyan como específicas causas de discriminación, pero que se lleva a cabo con notables matizaciones o importantes excepciones; piénsese así en el caso de las diferencias de tratamiento por razón de la edad del trabajador, donde emergen multitud de reglas de tratamiento diferenciado tanto para jóvenes como para trabajadores de edad avanzada; algo similar podría decirse en relación con la discapacidad como causa de discriminación. Finalmente, empieza a discutirse en torno a cierto tipo de situaciones que dificultan un pleno cumplimiento de la actividad profesional por razones objetivas, que al mismo tiempo que reducen lógicamente su productividad desde el punto de vista empresarial también se deben a circunstancias de todo punto ajenas a la voluntad del trabajador; piénsese así respecto de cierto tipo de marginaciones que pueden llegar a sufrir trabajadores que sufren enfermedades de larga duración que experimentan procesos de morbilidad acusada, o bien la apariencia física del trabajador que no se considera

favorecedora por su impacto sobre los consumidores desde el punto de vista de cierto tipo de prejuicios sociales.

Como segunda manifestación novedosa digna de mención se encontraría la nueva realidad que requiere a los trabajadores afrontar de un modo mucho más intenso que en el pasado a los requerimientos de conciliación entre la vida laboral y familiar, especialmente cuando los nuevos esquemas de flexibilidad en la gestión de determinadas empresas se presentan como especialmente opuestos a facilitar tal conciliación. A tal efecto, debe llamarse la atención sobre el hecho de que no nos enfrentamos a una posible nueva causa de discriminación, ahora por razón de “vínculo familiar”, sino a algo diferente, pues ya no se trata sólo de tratar de igual modo a quien tiene o no tiene que asumir responsabilidades familiares, sino todo lo contrario de tratar de manera más favorable a quien asume tales responsabilidades familiares respecto de quien no las asume. A estos efectos, ningún texto constitucional europeo hasta el presente ha efectuado una incorporación expresa de la conciliación como nueva generación de derecho fundamental, al propio tiempo que existiendo alguna mención en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la misma es muy reducida en cuanto a su concreto contenido. A su vez, desde el punto de vista judicial las aproximaciones resultan igualmente débiles, por cuanto que sólo lo han afrontado en la perspectiva muy superficial de la no discriminación. Intentaremos volver sobre el asunto, cuando hagamos referencia a la perspectiva de las medidas de acción positiva.

Finalmente, resulta obligado mencionar la emergencia de nuevas perspectivas afrontadas por cierto tipo de derechos fundamentales, que adquieren tal singularidad y especialidad que tales fenómenos pueden desembocar en la incorporación de nuevos derechos fundamentales con identidad propia que llegan a adquirir una plena autonomía respecto del su tronco originario. A título de ejemplo, podríamos mencionar dos supuestos.

De un lado, la posible instauración de la llamada libertad “informática”, derivada de la intensa problemática que suscita hoy en día el impacto de las tecnologías de la información y las comunicaciones sobre el ejercicio de los derechos fundamentales más clásicos, pero teñidas con grados tales de especialidad que no se alcanzan a tratar simplemente con la apelación a los tradicionales derechos de información, derecho a la intimidad, derecho a la libertad ideológica y similares. No cabe la menor duda de que en muchas ocasiones se trata simplemente de la extensión de la garantía de los tradicionales derechos fundamentales al ámbito de las tecnologías de la información y de las comunicaciones y que con ello se hace frente a

multitud de novedades que se plantean en este terreno, con soluciones idóneas a las mismas. Pero, también es cierto que en otras ocasiones se está reclamando una atención expresa a los mismos por parte de la normativa de referencia, por cuanto que la solución judicial resulta de todo punto insuficiente y no da respuesta a los innumerables problemas aplicativos que presenta esa nueva realidad. A mayor abundamiento, se trata de cuestiones que se presentan con un enfoque y repercusión netamente diferenciados cuando tales tecnologías de la información y las comunicaciones entran en juego en el ámbito de las relaciones laborales. Asuntos tales como la interceptación de las comunicaciones vía las tecnologías informáticas, el uso del correo electrónico, la protección de datos informáticos, el reclamado derecho al olvido en los datos que circulan por la red, etc. se plantean en el ámbito de las relaciones laborales con matices de superior complejidad al que se produce en otros ámbitos de las relaciones sociales. Tampoco puede olvidarse que las nuevas tecnologías provocan una indudable pérdida de eficacia y aplicabilidad de instituciones tradicionales del ordenamiento laboral, como pueden ser las relativas a la ordenación del tiempo de trabajo y la ubicación física del trabajador en los momentos de ejecución de su prestación de servicios; ni tampoco desconocerse hasta qué extremo las tecnologías informáticas permiten intensificar o expandir hasta límites insospechados en el pasado los mecanismos de control empresarial de la actividad de sus empleados, con indiscutibles injerencias sobre la intimidad del trabajador.

De otro lado, en algunos ordenamientos va emergiendo el pretendido derecho a la propia imagen como una manifestación con identidad propia, que se desgaja de expresiones precedentes relacionadas con el derecho a la privacidad o a la libre expresión de la personalidad del ciudadano. En otros ámbitos de las relaciones privadas el derecho a la propia imagen presenta un sesgo muy limitado, que con facilidad puede reconducirse a una expresión más del derecho a la intimidad, pues se limita a una facultad negativa de oponerse a la difusión de la imagen personal, admitiendo cualquier exteriorización pública en la medida en la que el interesado lo autorice expresamente. En cambio, en lo laboral se trata de un asunto de mucha mayor complejidad, en la medida en que se trata de dilucidar hasta qué punto el empleador puede condicionar la apariencia e indumentaria de sus empleados durante su tiempo de trabajo y, hasta qué punto, ello incluso llega a tener repercusión sobre los tiempos de no trabajo. O bien dicho a la inversa, hasta qué punto el trabajador puede gozar de una libertad de elección de su propia imagen, no condicionable por el empleador. Más aún, en este ámbito se puede llegar a presentar con especial agudeza el conflicto de derechos entre el propio derecho a la

propia imagen del trabajador persona física y el presunto correlativo derecho a la propia imagen de la empresa para la que presta sus servicios y que la manifiesta por vía de la apariencia de sus propios empleados. Finalmente, sin agotar las dificultades, lo que en el terreno de las relaciones civiles se admite como natural la habilitación voluntaria del interesado a la difusión pública de su imagen, no deja de suscitar evidentes dudas en el ámbito de las relaciones laborales, donde la posición de debilidad contractual del trabajador resta fiabilidad a su aceptación contractual de tal difusión pública.

2.2. La titularidad universal de los derechos fundamentales

Por su propia naturaleza, los derechos fundamentales tienden a gozar de una vis expansiva absoluta desde el punto de vista subjetivo, de modo que al encontrarse estrechamente vinculados a la idea de los derechos “humanos”, cuando no identificados con estos últimos, resulta difícil concebir una restricción de los mismos desde el punto de vista de su titularidad, lo cual conduce a resultar incomprensible cualquier tipo de exclusión desde el punto de vista de las personas a las que se les reconoce la titularidad de los mismos.

Bien es cierto que algunos derechos por su propia esencia requieren de una cierta condición personal para ser ejercidos como tales; por poner el ejemplo más palmario de ello, para poder formar parte de un sindicato y, por tanto afiliarse al mismo, es preciso tener la condición de trabajador. Pero incluso en estos casos la tendencia suele ser la de tender a una interpretación ampliatoria al máxima de la condición que por sustancia va unida al ejercicio del derecho; continuando con el ejemplo, la tendencia viene a ser la de admitir la posibilidad de afiliarse también a quien se encuentra desempleado o bien a quien ya ha pasado a inactivo por tener la condición de jubilado pero en el pasado tuvieron esa condición de trabajadores en activo y por tanto comparten los objetivos e intereses defendidos y tutelados por el sindicato. Por tal razón también, el reconocimiento de los derechos fundamentales en lo laboral tiende a ser extensivo en lo subjetivo, contemplando como excepcional una limitación de titularidad por esta circunstancia relacionada con la esencia del concreto derecho y, en todo caso, no admitiendo restricciones subjetivas diversas a las de esencia aquí referidas.

A pesar de ello, uno de los dilemas más notables apreciado en los últimos tiempos viene vinculado a los importantes procesos migratorios que se observan en la generalidad de los países, con importantísimos flujos de

población que se desplazan más allá de las formales fronteras estatales; con el dato añadido y que en modo alguno se puede olvidar que tales flujos en las más de las ocasiones tienen una causa económica, ligada a la búsqueda de mejores oportunidades de trabajo; incluso que cuando no encuentran su raíz en esa circunstancia, razones de mera subsistencia determinan que las posibilidades y condiciones de inserción laboral sean cruciales para quienes son sujetos de tales procesos migratorios. Como importante elemento reactivo de defensa, la generalidad de los ordenamientos jurídicos de las naciones receptoras de tales flujos migratorios, establecen muros de contención de diversa naturaleza, entre ellos muros de carácter jurídico, que llegan a afectar incluso a los derechos fundamentales. En esa clave, lo que en su inicio se concibe con un valor fundamental y, por ende, propende a la universalidad de los derechos fundamentales, comienza a ponerse en cuestión cuando menos por lo que afecta a algunos de tales derechos. Por comenzar por el más relevante, el derecho a la libertad de desplazamiento a lo largo del territorio, reconocido a cualquier ciudadano, tiende a obstaculizarse, impedirse o limitarse cuando se trata de un extranjero: la exigencia de un permiso de residencia, que sería inconcebible para un nacional, se le impone al extranjero; del mismo modo que la exigencia de un permiso de trabajo a un extranjero se presenta como una clara excepción al derecho al trabajo, que en los textos constitucionales tiende a reconocerse en exclusiva a favor de los nacionales.

Ciertamente, cuando se comienza a admitir el establecimiento de ciertas limitaciones subjetivas por razón de nacionalidad, ello no puede derivar en una admisibilidad de su extensión al conjunto de los derechos fundamentales, tiene que concurrir una motivación bien sólida para ser aceptada, pero en igual medida hace más compleja la garantía del principio de universalidad subjetiva del reconocimiento de los derechos fundamentales desde el punto de vista de la nacionalidad. Así, mientras que es habitual que la prohibición de discriminación incluya a las diferencias por razón de nacionalidad, también es cierto que repugna que tal prohibición quede plenamente anulada cuando se trate de diferencias entre nacionales y extranjeros; por ejemplo, que bien diverso puede ser admitir una diferencia en el momento del acceso al empleo por razón de la exigencia del permiso de trabajo y otra bien distinta es que a partir de la concesión del permiso de trabajo resulte aceptable establecer diferencias de condiciones de trabajo y de empleo entre nacionales y extranjeros. De otro lado, problema igualmente delicado provocan las situaciones numéricamente bien elevadas de extranjeros que por la vía de los hechos ingresan en el territorio sin el correspondiente permiso de residencia y,

por añadidura, igualmente por la vía de los hechos, se incorporan al mercado de trabajo sin el correspondiente permiso para el ejercicio de actividad profesional. Tales situaciones de irregularidad pueden determinar dificultades añadidas en el reconocimiento y goce de los derechos fundamentales, pero tampoco pueden permitir el fácil expediente de negárselos por el simple hecho de la irregularidad simplemente administrativa en la que se encuentran. A estos efectos, el esfuerzo de construcción de un cuerpo de derechos básicos que se entienden son titularidad de todo ser humano, más allá de su situación y, en particular, más allá de su nacionalidad, resulta clave a los efectos de blindar cuando menos al núcleo duro de los derechos fundamentales afirmando su universalidad subjetiva en todo caso.

2.3. De las interdicciones de injerencia a las obligaciones positivas

Una vez más si partimos de situarnos en la concepción originaria liberal de los derechos fundamentales, estos se presentaban como meras prohibiciones de injerencia por parte de los poderes públicos o, en su caso posteriormente, privados a la esfera de libertad de conducta y actuación por parte del titular de tales derechos. Bastaba pues con la imposición de mandatos de abstención de obstaculizar o impedir el ejercicio de los derechos fundamentales para que su titular pudiera ejercitarlos plenamente. Incluso cuando nos situamos en la esfera de protección fuerte frente a conductas discriminatorias, se trataba de un mandato de no actuación provocando marginación social a resultas de un comportamiento activo de trato de desfavor, por ende, de mera abstención de trato diferenciado.

No obstante, cuando entramos en el terreno de la aplicación de los derechos fundamentales al ámbito de lo laboral y, más ampliamente, de lo social, se trata de ir más allá de una mera prohibición de perjudicar o de logro de la igualdad formal. Se trata por el contrario, en el marco del Estado Social de Derecho, como ya hemos apuntado, del logro de la igualdad material. Y para el logro de la igualdad material es preciso ir más allá de la simple prohibición de injerencia, para dar el salto cualitativo de ir hacia el mandato de intervención necesaria del poder público o privado de logro de la misma. Ya lo apuntábamos previamente, para la consecución de un escenario de efectividad de la conciliación entre responsabilidades laborales y familiares, es preciso el reconocimiento de facultades o prestaciones específicas a favor de quienes soportan tales

responsabilidades familiares, comparativamente con quienes no asumen las cargas derivadas de las mismas. En clave de tratamiento comparativo, no es suficiente con la paridad de tratamiento, sino de favor positivo reformado respecto del grupo habitualmente perjudicado. En definitiva, todo ello abre paso a la sencilla discusión relativa a la incorporación de medidas de acción positiva.

El primer escollo al que tendrán que hacer frente la dogmática jurídica y la jurisprudencia será el de superar la perspectiva de la igualdad formal, por cuanto que una lectura estricta de la misma conduciría a interpretar que nos hallamos ante una diferenciación de trato prohibida por discriminatoria; que no resulta posible tratar con preferencia a un sexo frente a otro, porque ello implicaría conducta discriminatoria, en este caso invertida del hombre respecto de la mujer. Sin poder entrar en mayores precisiones técnicas, puede entenderse que hoy en día ese primer escollo ha sido superado con suficiencia, sobre la premisa de entender objetivo y razonable este tipo de medidas de acción positiva, que no se oponen a la prohibición de discriminación. Incluso que podemos encontrar preceptos específicos que declaran taxativamente como permitidas las medidas de acción positiva, cierto que siempre que las mismas respondan a criterios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad, en los términos antes referidos para la ponderación de equilibrio entre diversos derechos fundamentales.

Ahora bien, conviene resaltar que el paso dado hasta el momento presente en la interpretación de los textos constitucionales suele ser limitado, en el sentido de que se sitúa en el terreno de mera permisividad de las medidas de acción positiva, es decir, de interpretar que los textos Constitucionales relativos de derechos fundamentales no impiden o se oponen a que el legislador ordinario pueda establecer tales medidas de acción positiva. Eso sí, aún falta un paso adicional sucesivo, de carácter cualitativo, consistente en que se llegue a recoger un expreso mandato dirigido a los poderes públicos en orden a que se impongan como necesarias cierto tipo de medidas de acción positiva con vistas a garantizar la igualdad material y no simplemente la formal. A estas alturas, puede afirmarse que queda a la libre opción de política legislativa de Parlamento o del ejecutivo el establecimiento de tales medidas de acción positiva, pero que son marginales cuando no inexistentes los mandatos expresos que exigen una política orientada a la adopción de medidas de acción positiva. No se puede desconocer que en algunos textos de rango constitucional se pueden vislumbrar indicaciones en este sentido, pero que a estas alturas no poseen la intensidad y efectividad que se requieren para evitar que ello quede en el pleno terreno de la discrecionalidad política.

Por lo demás, como ya ha quedado anunciado también incluso la aceptación de la compatibilidad de tales medidas de acción positiva con los mandatos constitucionales, entre ellos por su trascendencia el relativo al principio de igualdad ante la ley, ello no se convierte en una regla susceptible de plena generalización o universalización, pues presenta restricciones indudables en la medida en que debe someterse caso por caso al contraste de su efectiva necesidad, idoneidad y proporcionalidad; criterios de condicionamiento que cuando menos abren paso de forma reiterada a claras incertidumbres respecto de cuáles son las fronteras finales que en ningún caso pueden soslayar este tipo de medidas de acción positiva.

Por último, tampoco se puede minusvalorar el hecho de que muchas de estas medidas de acción positiva se sitúan en el terreno de la imposición de políticas prestacionales, sea de servicios públicos o de aportaciones económicas directas, que para cierta doctrina se sitúan en los textos constitucionales en el terreno de las declaraciones programáticas o de intenciones, pero que no pueden interpretarse como formando parte del elenco de derechos fundamentales. En otros términos, este tipo de medidas prestacionales comportan en todo caso un costo económico para el Estado Social, lo que determina que para cierto sector de la doctrina su alcance e intensidad no pueden venir impuestos desde un texto constitucional. Desde esta otra perspectiva, nos enfrentamos pues a otro indiscutible desafío, que dificulta de manera indubitada el efectivo goce de ciertas medidas de acción positiva inexcusables para la virtualidad final de cierto tipo de derechos fundamentales laborales y sociales.

2.4. Monetarización y prescripción de las acciones judiciales

Ya hemos anticipado también como la efectividad del disfrute de los derechos fundamentales en el ámbito de lo laboral depende no exclusivamente de su amplio reconocimiento material y de contenido, sino igualmente de los instrumentos procesales puestos a su servicio, con vistas a garantizar una plena capacidad real de tutela judicial efectiva frente a pretensiones procesales de reclamación frente a presuntas lesiones de los mismos. A tal efecto, hemos referido de igual modo cómo en la generalidad de los Estados donde se ha asentado una larga tradición de protección de los derechos fundamentales en lo laboral, se ha configurado un régimen procesal altamente efectivo para el logro de una respuesta judicial rápida, contundente y suficientemente disuasoria frente a las posibles tentaciones de mantenimiento de prácticas tradicionales más o

menos ocultas lesivas de los derechos fundamentales laborales.

No obstante, a pesar del elevado perfeccionamiento técnico-jurídico de algunos ordenamientos procesales en este frente, en algunos aspectos el modelo puede pensarse que no se encuentra cerrado del todo, con riesgos en algunos casos de simple monetarización de las lesiones frente a los derechos fundamentales o en otros de inviabilidad material de articulación del debido proceso.

En efecto, por muy amplia e intensa que pueda llegar a contemplarse la condena judicial frente a conductas lesivas en este terreno, al final en el modelo vigente laboral todo queda reconducido a una condena pecuniaria; incluso no puede desconocerse que en el caso prototípico de la condena a la reincorporación al empleo y a las precedentes condiciones de trabajo tras un despido lesivo de derechos fundamentales, en la práctica todo queda reconducido sucesivamente tras la sentencia a una negociación entre partes que puede comportar elevadas cifras de compensación económica pero sin materialización real de la reincorporación al empleo. Por ello, las medidas pueden jugar más en el terreno disuasorio de futuro respecto de otros trabajadores y, en todo caso, no se puede orientar todo el modelo legal hacia medidas reactivas de carácter punitivas frente a un hecho ya materializado de lesión producida, sino que ha de partirse de la idea de que el instrumento procesal sólo puede ser una pieza y no la más idónea para garantizar la efectividad de tales derechos. Dicho en otros términos, que las medidas preventivas y de control anticipado son claves en este terreno, para reforzar que el daño no llegue a producirse. En ese terreno, resulta imprescindible superar una predisposición muy generalizada del jurista de situarse en el terreno meramente formal, presumiendo que al existir la herramienta procesal de tutela ésta impacta con automaticidad sobre la realidad social, olvidando los graves problemas de eficacia y efectividad que presenta en reiteradas ocasiones la aplicación de la norma laboral en el actual mercado de trabajo. Por ello, resulta imprescindible superar la cómoda posición de considerar suficiente la reacción sancionadora, sea civil, administrativa o laboral, olvidando que la clave está no en la contundencia de la punición legal, sino de la efectiva garantía de los derechos.

Incluso en el terreno concreto de la perfección normativa del aparato procesal no dejan de advertirse cierto tipo de huecos de escape, que dificultan notablemente la materialización de la tutela judicial. Por sólo referirme a uno concreto, puede resultar importante llamar la atención sobre los problemas no menores que presentan las reglas relativas a la prescripción o caducidad de las acciones judiciales en materia laboral. Como resulta bien sabido en el ámbito de las relaciones laborales juegan

dos circunstancias que condicionan significativamente la interposición de demandas judiciales por parte de los trabajadores, incluso en lo que afecta a las demandas de tutela de los derechos fundamentales laborales, incluso en los escenarios de decidido afianzamiento del principio de indemnidad. De un lado, juega la regla no escrita, pero de amplia proyección en nuestra cultura laboral, de que el trabajador no reclama judicialmente en tanto que la relación laboral permanezca viva, de modo que posterga la interposición de las demandas al momento inmediatamente sucesivo a la resolución del contrato, incluso en estos casos siempre que no exista expectativa alguna de recontractación de futuro. De otro lado, razones de seguridad jurídica y de tutela intensa del tráfico económico provocan que las reglas sobre prescripción o caducidad de las acciones judiciales se sometan a plazos ciertamente breves, aunque lo sean en algunas ocasiones a contar desde el instante de la extinción contractual.

En algunos ordenamientos se ha intentado formular la tesis de que los derechos fundamentales son imprescriptibles y, por ende, se intenta con ello reforzar la efectividad material de los mismos. Ahora bien, incluso allí donde se han efectuado declaraciones solemnes por parte de la jurisprudencia constitucional afirmativa de la imprescriptibilidad de tales derechos, ello no ha pasado del terreno meramente teórico, por cuanto que ello no se ha materializado en la conclusión de que no jueguen los plazos de prescripción o caducidad establecidos para las correspondientes acciones judiciales en atención al objeto concreto de la pretensión que se ejercita en cada ocasión; por ejemplo, si la medida lesiva de un derecho fundamental laboral es a consecuencia de un despido del trabajador, la acción judicial se viene a entender que en todo caso se someterá al plazo de prescripción o caducidad específicamente establecido para los despidos, sean o no lesivos de derechos fundamentales. La centralidad que tiene el principio de seguridad jurídica y de certeza del tráfico económico hasta el presente ha impedido romper con reglas que indiscutiblemente presentan un sesgo pro-empresarial. En definitiva, resulta poco realista pensar que se puede pasar a plazos tradicionalmente muy reducidos de prescripción o caducidad respecto de las demandas laborales a una regla de imprescriptibilidad plena de los derechos fundamentales en la perspectiva procesal. En todo caso, el bloqueo no puede derivar en mantener tales plazos tan reducidos en lo laboral, siendo conveniente abrir un debate más pragmático orientado a ampliar tales plazos lo suficiente para otorgarles mayor efectividad a las demandas laborales partiendo de la inviabilidad en la realidad económica actual de una regla estricta de imprescriptibilidad.

2.5. Pluralismo constitucional y protección multinivel

A partir de la segunda postguerra del siglo XX se han desarrollado diversos procesos políticos y económicos de integración regional en el ámbito europeo, que han dado lugar a una nueva y atractiva intervención en el ámbito de los derechos fundamentales, de modo que lo que podríamos considerar como centralidad casi en clave de monopolio que ostentaban los textos constitucionales en esta materia ha sido sustituido progresivamente por un protagonismo compartido con esas nuevas instancias emergentes en el ámbito europeo.

En el sentido formal del término puede resultar equívoco utilizar el término “constitucional” para referirse a este tipo de textos de redoblado reconocimiento de los derechos fundamentales y libertades públicas. Sin embargo, desde el punto de vista material, atendiendo a la funcionalidad que despliegan, sí que resulta admisible la apelación al calificativo de “constitucional”, en la medida en que por su contenido pretenden efectuar un reconocimiento de los derechos fundamentales en clave asimilada a la que llevan a cabo los textos constitucionales de los diferentes Estados soberanos, al propio tiempo que se le otorga a tales normas un valor jurídico plenamente vinculante y de obligado acatamiento por parte de los diferentes países para los que resulta de aplicación. Es por ello que, a resultas de estas nuevas realidades de intervención en el ámbito europeo se le comienzan a conocer con la denominación de “pluralismo constitucional”, expresión que recibe un generalizada acogida por parte de la doctrina que los relaciona con la precedente realidad circunscrita al territorio de cada uno de los Estados constitucionales, por su capacidad de presentación de un escenario que al propio tiempo enriquece el panorama jurídico de intervención y hace más atractivas y complejas las interconexiones entre las diferentes esferas de juego de cada uno de los textos entre sí. A su vez, para realzar aún más si cabe el destacado interés por esta nueva realidad, cada uno de esos ámbitos de intervención jurídica dan lugar a mecanismos propios de protección de los derechos fundamentales, con órganos judiciales de garantía de su cumplimiento; y, precisamente, por esta otra perspectiva de enfoque del fenómeno se extiende entre la doctrina en paralelo la expresión “protección multinivel”, para evidenciar que ello no se sitúa exclusivamente en el campo del derecho material sino igualmente en el terreno del derecho adjetivo, con órganos judiciales específicos en cada caso y, como colofón de todo ello, con la necesidad de plantearse la cuestión de cómo se influyen, se relacionan e interactúan entre sí cada uno de estos niveles de protección

de los derechos fundamentales y libertades públicas.

Procediendo a la descripción concreta de las manifestaciones que son expresión del referido pluralismo constitucional y protección multinivel del mismo, hemos de referirnos esencialmente a dos concretos polos de actuación, que se superponen a los precedentes provenientes de las Constituciones de cada uno de los Estados nacionales europeos. Estos dos polos de actuación son, por un lado, el Consejo de Europa, y por otro lado, la Unión Europea.

El Consejo de Europa, que integra en su seno a la práctica totalidad de los Estados que geográficamente forman parte de lo que se conoce actualmente como Europa casi sin excepción alguna: los 47 Estados europeos, con la sola excepción de Bielorrusia, Kazajistán y Ciudad del Vaticano. Se trata de una organización internacional destinada a promover, mediante la cooperación de los Estados que la integran, la configuración de un espacio político y jurídico común, sustentado sobre los valores de la democracia, los derechos humanos y el imperio de la ley. Como expresión por excelencia de su razón de ser, en la actualidad como referente principal el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, adoptado en 1950 y modificado por diversos protocolos. El mismo contiene el habitual elenco de derechos fundamentales y libertades públicas, entre los cuales desde la perspectiva laboral que nos interesa en estos momentos destaca el reconocimiento de la libertad sindical (art. 11), así como la prohibición de discriminación (art. 14), sin desmerecer el impacto que igualmente pueden llegar a tener el resto de los tradicionales y generales derechos en su plasmación en el ámbito de lo laboral. Pues bien, lo que le otorga mayor valor de impacto a este Convenio es que el mismo instituye el correlativo Tribunal Europeo de Derechos Humanos como instancia por excelencia de control del efectivo cumplimiento del Convenio Europeo. Lo más destacado del mismo, con gran diferencia, es que se trata de uno de las pocas instancias judiciales internacionales que contemplan específicamente la posibilidad de que cualquier ciudadano a título personal, presente directamente un recurso ante dicho Tribunal en el caso de que entienda no tutelados sus derechos fundamentales por parte de los órganos judiciales de su Estado, al propio tiempo que la sentencia que en su caso dicte el Tribunal es vinculante y de obligado respeto por los poderes públicos del Estado miembro que viene traído a la causa. Se crea, de este modo una rica jurisprudencia interpretativa por parte de este Tribunal, que a lo largo de las últimas décadas ha desplegado un más que relevante papel, de influencia decisiva. A partir de ese instante, se abre paso a un doble polo de actuación en la protección de los derechos

fundamentales en el ámbito europeo, el del presente Tribunal, junto al del correspondiente Tribunal Constitucional de cada uno de los Estados miembros. A su vez con un enriquecimiento mutuo en sus interpretaciones, con ciertas prácticas de utilización de las doctrinas respectivas. Asimismo, suele estar allanado el camino de las relaciones procesales entre ambas instancias, en la medida en que al Tribunal Europeo sólo es posible acudir cuando se han agotado previamente todas las instancias previas contempladas por parte de cada uno de los Estados nacionales, es decir, sólo es posible acceder cuando se ha dictado sentencia por parte del Tribunal Constitucional de referencia o, en su defecto, por parte del Tribunal Supremo de referencia.

A su vez, dentro también del Consejo de Europa, se ha celebrado la llamada Carta Social Europea de 1961, también conocida habitualmente como Carta de Turín, donde ahora de manera exhaustiva se recoge un bien amplio elenco de derechos y libertades en materia laboral y social. A su vez, dentro de la misma se instituye un denominado Comité de expertos independientes, denominado Comité Europeo de Derechos Sociales, que vela por el cumplimiento de la Carta y atiende tanto a los informes aplicativos elaborados por cada uno de los Estados miembros como Partes Contratantes de la Carta, así como a las reclamaciones colectivas que pueden presentar diversas organizaciones de ámbito internacional y nacional, incluidas organizaciones sindicales y empresariales así como otras organizaciones no gubernamentales. Se trata de una Carta de indudable trascendencia, por su contenido y precisa especialización en el campo que nos atañe, si bien con la mayor incertidumbre derivada del hecho de que el Comité de expertos no es propiamente un órgano de carácter jurisdiccional ni sus Dictámenes tienen valor vinculante para los Estados miembros, por tanto no asimilable al decisivo valor que presentan las sentencias dictadas por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. A pesar de ello, sus Dictámenes suelen tener un elevado impacto por el prestigio adquirido por el Consejo de Europa y el propio Comité, siendo expresamente tomado en consideración por los Tribunales nacionales e internacionales que abordan litigios en materia laboral y social.

Como indicamos, el segundo polo de atención en este ámbito se sitúa en el ámbito de la Unión Europea, proyecto de integración regional de profundo calado con el paso del tiempo, en la medida en que ha ido asumiendo progresivamente decisivas competencias en el ámbito económico y político. Es cierto que se trata de una instancia supranacional compleja en su diseño, que no resulta nada fácil resumir, pero que en todo caso presenta hoy en día una decisiva influencia sobre el devenir de la

política laboral y social de los 28 Estados miembros que componen la Unión, más tres adicionales a los que por vía de Acuerdo internacional se les aplican las normas laborales de la misma Unión. En la perspectiva que estamos analizando, la principal dificultad a la que se enfrenta esta materia es que la Unión Europea se instituye en esencia como un proyecto de gobierno de la economía europea, sin pretensión de entrar en el ámbito de los derechos fundamentales, incluso en su origen sobre un implícito reparto de roles con el precedente Consejo de Europa, que asumía esos otros objetivos de garante de los valores democráticos. Es cierto que la Unión Europea tiene como referente de partida la exigencia del carácter democrático de sus Estados miembros, no admitiéndose en su seno a determinados países hasta que los mismos fueron homologados en el concierto internacional como países democráticos. Pero, al propio tiempo, manteniéndose la Unión Europea en el terreno básico de la construcción de una unidad desde el punto de vista económico. Eso sí, la evolución del proyecto europeo ha mostrado de forma cada vez más intensa la imposibilidad de establecer espacios incomunicados entre lo económico y los valores democráticos, adentrándose progresivamente la Unión Europea también en el terreno del reconocimiento y tutela de los derechos fundamentales, especialmente en el ámbito del ejercicio de las competencias que viene asumiendo. Resultado más emblemático de ello, será la aprobación de Directivas en materia laboral de desarrollo de la prohibición de discriminación en muy diversos frentes y, en especial, la celebración de la Carta Europea de Derechos Fundamentales de 2000, que tiene la virtualidad de ser un texto expresamente considerado como vinculante jurídicamente y al propio tiempo suficientemente reciente en el tiempo como para encontrarse adaptado al momento actual y superador de ciertas insuficiencias que se aprecian en diversos textos constitucionales de los Estados miembros. En los mismos términos resulta decisiva la circunstancia de que el entramado institucional europeo contempla al máximo nivel la presencia de un órgano judicial, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, como instrumento de garantía del cumplimiento del conjunto del ordenamiento de la Unión.

Con todo y con eso, este nuevo polo, que viene a convertirse en uno de los exponentes más emblemáticos del pluralismo constitucional y de la protección multinivel, no deja de plantear desafíos y dilemas de profundidad en el ámbito que estamos tratando. Entre ellos destacaríamos los siguientes. Ante todo, que el proyecto europeo, por mucho que ha evolucionado, mantiene como centro de referencia su actuación en el terreno de lo económico, lo que a los efectos que estamos tratando viene a suponer que los derechos económicos centrales del paradigma europeo

(libre concurrencia mercantil, libertad de circulación de servicios, libertad de establecimiento) se presentan como los valores superiores a atender por las instituciones comunitarias, casi al extremo de colocarlas en posición prevalente respecto de los derechos fundamentales. Sin poder entrar en aspectos bien importantes, baste con apuntar que la declaración como vinculante de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea no resuelve interrogantes claves respecto del modo como la misma vincula, presentando limitaciones de calado que se están mostrando con nitidez en su aplicación judicial práctica. En correspondencia con ello, el Tribunal de Justicia no sólo debe actuar conforme a la lógica precedente, sino que su ámbito competencia de actuación lo es para la aplicación del conjunto del ordenamiento de la Unión; desde luego va a ir asumiendo un papel cada vez más influyente en el ámbito de la tutela de los derechos fundamentales, pero sin llegar a ser un Tribunal de Garantía de derechos constitucionales y, menos aún, de derechos fundamentales. Ello conduce a que la lógica de análisis de los conflictos por parte de este Tribunal venga a ser bien diversa de las habituales en los Tribunales Constitucionales o del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Finalmente el ordenamiento de la Unión y, por derivación, el Tribunal de Justicia, tienden a reclamar para sí una legitimidad casi plena para resolver los conflictos respecto de los que son llamados a intervenir, actuando el Tribunal como la última instancia resolutive en la aplicación del Derecho de la Unión. Dicho en sentido contrario, mientras que se advierte una más fácil convivencia entre Tribunal Europeo de Derechos Humanos y Tribunales Constitucionales, se aprecia una mayor dificultad de cohabitación entre el Tribunal de Justicia y los dos precedentes.

Toda la precedente complejidad converge en el momento de pretender una conexión entre Tribunal de Justicia y los otros Tribunales, especialmente respecto del Tribunal Europeo, sin que se encuentren mínimamente resueltas las obligadas reglas de conexión entre ambos. Por poner el ejemplo más emblemático al efecto, el Tratado de la Unión contempla el compromiso solemne de adhesión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos (art. 6.3), lo que vendría a presentarse como el mecanismo por excelencia de conexión entre los dos polos analizados y, por tanto, de los dos Tribunales que aplican el respectivo derecho. Pues bien, transcurrido ya suficiente tiempo desde la adopción del mencionado compromiso, la adhesión no se ha materializado, pues aunque se alcanzó un preacuerdo al respecto se opuso al mismo por medio de un discutible Dictamen el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

3. Desafíos y riesgos de debilitamiento de los derechos fundamentales laborales

Como hemos anticipado, los cambios que se proyectan en la actualidad no sólo se orientan a una tendencia expansiva de los derechos fundamentales, con oportunidades de impacto superior sobre las relaciones laborales, sino que igualmente están manifestando retos de signo inverso, por cuanto que el nuevo escenario tanto jurídico como económico presenta indudables riesgos de pérdida de valor material del reconocimiento de los derechos fundamentales en el mundo del trabajo. De igual forma, pues, de análisis de los elementos más destacados que dan lugar a tales desafíos, procedemos a enumerarlos de manera resumida en este último apartado.

3.1. De la titularidad de la persona física a la persona jurídica

La titularidad de los derechos fundamentales, aparte de la ya anotada relativa a su universalización subjetiva presenta otra novedosa, menos resaltada hasta el presente. Una vez más si se parte de la concepción liberal inicial de los derechos fundamentales, éstos se entendían necesariamente unidos a la persona física, precisamente por esa raíz estrechamente unida a su concepción como derechos humanos. Y precisamente el conjunto de los derechos fundamentales de corte liberal, en su perspectiva de relación entre el Estado y el ciudadano, se entendía necesariamente como de lógica titularidad individual y, por ende, pertenecientes exclusivamente a las personas físicas.

Ahora bien, apenas que se extienden al ámbito de lo laboral, lo primero que emerge es la oportunidad o necesidad, según se considere, de incorporar a la libertad sindical entre el listado de derechos fundamentales. Por añadidura, del derecho de sindicación como diferenciado del derecho de asociación general; diferencia que precisamente se sitúa no exclusivamente en un dato formal de reconocimiento autónomo en precepto independiente, sino con contenido singular; y lo más significativo de ese contenido singular va a residir en que no tiene una mera perspectiva individual de libre constitución por los ciudadanos de asociaciones privadas y de libre afiliación a las mismas, sino en paralelo y de manera adicional una perspectiva colectiva. Será sobre todo el armazón dogmático y la construcción de la libertad sindical por parte de la OIT los que identificarán tanto manifestaciones individuales

como expresiones colectivas de la libertad sindical: la capacidad de actuación del sindicato en las relaciones laborales, con específicas facultades de acción sindical, titularidad del sindicato como tal y no sólo de los trabajadores como afiliados al mismo. Todo ello desemboca al final en el reconocimiento de que la titularidad de la libertad sindical no sólo corresponde al trabajador persona física sino también al sindicato como persona jurídica. En definitiva, desemboca en el reconocimiento de que la libertad sindical abre paso a la titularidad de un derecho fundamental por parte de una persona jurídica. Ello conduce también a la titularidad de la negociación colectiva por parte de las representaciones colectivas de los trabajadores, por ende, no de personas físicas; lo mismo respecto de los derechos de información y consulta a las representaciones de los trabajadores cuando los mismos son integrados dentro del elenco de derechos fundamentales; sin olvidar, el tortuoso camino dogmático en alguna doctrina de identificación de la titularidad del derecho de huelga, que en algunas concepciones como la que personalmente definiendo implica la identificación igualmente de facultades jurídicas de titularidad y ejercicio colectivo, por tanto, atribuible a personas jurídicas.

Durante un largo período todo este proceso de cambio cualitativo de la titularidad de los derechos fundamentales pasa casi inadvertido, bien lo sea porque queda ceñido a un concreto derecho como es el de libertad sindical o bien porque queda encapsulado en el ámbito de las relaciones laborales, sin contaminación alguna al resto de los derechos fundamentales, que mantienen de manera estricta su juego al ámbito exclusivo de los derechos de ciudadanía de titularidad individual, por tanto, a favor sólo de las personas físicas.

Sin embargo, en tiempos más recientes esta nueva perspectiva, que arranca con la libertad sindical, empieza a plantearse en otros ámbitos y respecto de otros derechos fundamentales. En concreto, empieza a discutirse hasta qué punto cierto tipo de derechos fundamentales no son referibles por extensión también a las personas jurídicas, por ende, a las empresas titularidad de sociedades mercantiles o civiles. Así, surge el dilema de si las empresas pueden reclamar para sí ciertas esferas de reserva informativa como expresión de un hipotético derecho a la intimidad, si las empresas en el tráfico jurídico tienen como valor importante el de su “marca comercial” como seña identificativa no sólo meramente publicitaria sino de contenido y, en esa medida, vienen a reclamar su derecho a la propia imagen como derecho fundamental; hasta qué punto las empresas no pueden ser atacadas en su prestigio como tales y, por ende, reclaman para sí también el derecho al honor como derecho fundamental. Por qué no mencionar que la propia lógica del tráfico

económico y de la defensa de la concurrencia mercantil conduce a que el Estado deba tratar de manera idéntica a todas las empresas y, por tanto, empiece a plantearse hasta qué punto el principio de igualdad impuesto a los poderes públicos se extiende también a las personas jurídicas. En definitiva, no se trata ya de la cuestión clásica de si el derecho de propiedad o la libertad de empresa deben pasar o no a formar parte del elenco de los derechos fundamentales que, como tales, son propios de las personas jurídicas, sino de los derechos fundamentales más clásicos y tradicionales, reclamados ahora por parte de las empresas como personas jurídicas.

Si bien en un principio, la tendencia fue la de la reafirmación tradicional de la idea de que los derechos fundamentales se encontraban indisolublemente unidos a la idea de derechos de ciudadanía de los que sólo cabía reconocer su titularidad a las personas físicas, la emergencia de nuevas realidades económicas y sociales, el planteamiento en sede judicial de concretos problemas acabarán conduciendo a aceptar que también ciertos derechos fundamentales pueden resultar reconocibles como de titularidad de personas jurídicas.

Se aceptará así, por ejemplo, respecto del derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen, incluso a la libertad ideológica como vengán reconocidas como tales las empresas de tendencia de especial relevancia en el ámbito de las relaciones laborales, o bien el derecho a la tutela judicial efectiva que es lógico que se le reconozca a las personas jurídicas en la medida en que se le atribuyen derechos y deberes jurídicos.

Eso sí, de nuevo el proceso se presenta especialmente complejo y no susceptible de simplificaciones, particularmente por tres motivos.

En primer lugar, porque no todo derecho fundamental por su naturaleza es susceptible de extensión a las personas jurídicas. Baste a mero título de ejemplo, la absurda hipótesis de reconocer a una persona jurídica el derecho a la vida y a su integridad física, el derecho al “habeas corpus”, el derecho a la educación o el derecho al trabajo. Pero, no cabe la menor duda, de que otros derechos fundamentales pueden suscitar dudas respecto de su reconocimiento a las personas jurídicas; por ejemplo, cuando se dan cita en unos mismos locales para la defensa de sus intereses los representantes de ciertas empresas, será necesario preguntarse si están ejerciendo el derecho fundamental de reunión las personas físicas allí presentes o las personas jurídicas que actúan como tales empresas.

En segundo lugar, aspecto aún más delicado y complejo si cabe: a pesar de que se acepte la titularidad a favor de las personas jurídicas de cierto tipo de derechos fundamentales, podría pensarse que los intereses en juego, la finalidad de tutela y, en última instancia, el alcance del ejercicio del

derecho fundamental no puede entenderse sea el mismo ni tenga idéntica intensidad al que corresponde a una persona física. Por poner un ejemplo palmario, la afectación al honor o a la intimidad de una persona física no puede ser del mismo tenor que el correspondiente a una persona jurídica; en el primer caso va indisolublemente unido a la tutela de la dignidad de la persona y al desarrollo de su personalidad como ser humano, mientras que en el segundo caso tiene más un carácter instrumental o como simple medio de satisfacción del interés patrimonial o de objetivo social de la organización por medio de la que actúa la correspondiente persona jurídica. De aceptarse esa posición tan diferenciada y, a pesar de aceptar, la titularidad colectiva del derecho fundamental a favor de la persona jurídica, es obligado adentrarse en la materialización práctica del tal reconocimiento y la necesaria construcción diferenciada en cuanto a su contenido y alcance comparativamente con la atribuida a la persona física. En tercer lugar, en gran medida conectado con lo anterior, el reconocimiento de tal derecho fundamental a favor de las personas jurídicas no constituye un elemento autónomo, que juega con un simple plus de garantía que no impacta sobre la vertiente más originaria de los derechos fundamentales de titularidad de las personas físicas; dicho de otro modo, no es una operación de simple suma cero, en clave *win to win*. Por el contrario, de manera recurrente nos vamos a encontrar con un escenario en el que el reconocimiento del derecho fundamental de las personas jurídicas comporta limitaciones de los derechos fundamentales de las personas físicas. Por sólo poner algunos ejemplos emblemáticos, basta pensar en qué medida el reconocimiento de derecho al honor de las empresas comporta limitaciones de la libertad de expresión de los trabajadores, hasta qué punto el derecho a la intimidad de las personas jurídicas limita la facultad de recepción o de transmisión de información por parte de los representantes de los trabajadores, en qué términos el derecho a la propia imagen de la empresa puede limitar la libre apariencia e indumentaria del trabajador, hasta qué punto la libertad ideológica de las empresas de tendencia condiciona la libertad ideológica individual de los trabajadores que prestan servicios para las mismas. En definitiva, a partir de ese instante se abre todo un apasionante debate en torno a la interinfluencia entre la titularidad de los derechos individuales y los de las empresas como personas jurídicas, en el siempre difícil equilibrio de ponderación y proporcionalidad de limitaciones mutuas, especialmente complejo cuando hemos partido de la premisa en párrafo precedente de que no se sitúan en un plano de estricta igualdad sino que tutelan intereses de muy diverso valor constitucional por mucho que de partida todos se reclamen del idéntico carácter fundamental del derecho.

3.2. Derechos subjetivos versus principios informadores

Otro elemento que permanentemente suscita dificultades en algunos de los textos de referencia se encuentra en la diversa naturaleza y confección de los mandatos que se encuentran en los mismos, lo que conduce a una discusión acerca de si todos ellos gozan del mismo valor jurídico en cuanto a su vinculabilidad y respecto del tipo de imposición por razón de su contenido que se establece frente a los poderes públicos y privados a los que se dirigen.

Donde con mayor evidencia se plantean estas dificultades es allí donde los propios textos vienen a diferenciar entre derechos subjetivos y principios informadores, de modo que parece con ello presentarse un cierto escalonamiento en la intensificación del mandato en muy diversos aspectos, desde su contenido hasta el grado de efectividad de los objetivos pretendidos. Los problemas no son menores, sin fácil consecución de un consenso doctrinal y judicial a los efectos de construir las diferencias entre ambas categorías, derechos y principios, sin desconocer los dilemas políticos que se encuentran como trasfondo de todo ello. No resulta fácil el consenso en este terreno para empezar porque los propios textos sobre derechos fundamentales adolecen de una clara insuficiencia y especialmente de una casi voluntaria ambigüedad en el momento de apelar a la calificación de derechos y principios. Insuficiencia y ambigüedad que deriva sobre todo de tres datos básicos: de un lado, que los textos vienen a limitarse a recoger la diferencia en clave meramente terminológica, pero sin precisar en las más de las ocasiones en qué se concreta conceptualmente desde el punto de vista jurídico la diferencia entre los unos (derechos) y los otros (principios); de otro lado, por cuanto que algunos textos ni siquiera contienen dos claras listas de aquellos mandatos que recogen derechos y aquellos otros que atienden a principios informadores; finalmente, queda la duda de si además con esa diferenciación dual se pretende o no establecer una cierta jerarquización entre unos y otros mandatos, en términos tales que en las hipótesis de posibles conflictos en el desarrollo práctico los primeros se sobrentendieran que priman respecto de los segundos. La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea es un ejemplo elocuente de las dos insuficiencias y ambigüedades mencionadas.

Por lo demás, la falta de precisión en los dos elementos precedentes se presenta como especialmente aguda por lo que se refiere a los mandatos en materia laboral y social, siendo casi siempre en este ámbito donde más

frecuentemente se suscitan los conflictos aplicativos derivados de esta dualidad de categorías.

A mayor abundamiento, estas incertidumbres se entrecruzan con dos aspectos ya apuntados en apartados precedentes, pero que reaparecen en estos momentos cuando se trata de decantar el alcance de la diferencia entre derechos y principios. En efecto, de un lado, en ocasiones, se advierte cómo los principios centran su atención de manera prevalente en derechos prestacionales del Estado Social de Derecho, con alcance en el terreno de los costes económicos, que ya indicamos la lectura a la que conducen por parte de algunos autores; mientras que en esa clave los derechos se sitúan sobre todo en la órbita de las meras prohibiciones o mandatos de abstención de actuación, con vistas a impedir cualquier injerencia en las esfera de libertad ciudadana, que como tales son más fáciles de articular en sus resultados jurídicos. De otro lado, en ocasiones también se ha aprovechado la diferenciación entre derechos y principios para interpretar que sólo en los primeros juega la eficacia *inter privatos*, mientras que en paralelo los principios van dirigidos exclusivamente como mandatos a los poderes públicos. La conjunción de estos dos elementos desemboca en una tercera consecuencia, acumulación de los dos precedentes: mientras que los derechos subjetivos pueden ser reclamados por sus titulares como de aplicación directa e inmediata, los segundos requieren inexcusablemente de la mediación legal en su concreta plasmación, de modo que no pueden ser aplicados de manera autónoma por parte de los Tribunales de Justicia, sin normativa de desarrollo específica.

3.3. Derechos fundamentales versus derechos económicos empresariales

En materia laboral viene a presentarse como un clásico el inesquitable conflicto entre la materialización de los derechos fundamentales laborales y la toma en consideración de los derechos económicos empresariales, empezando por la garantía de eficiencia de la gestión empresarial en un contexto de economía de la concurrencia empresarial. La tutela de la libertad de empresa y la productividad empresarial se convierten en elementos de complejidad acentuada en el ámbito de lo laboral.

Tan es así que ya vimos cómo el reconocimiento de la eficacia *inter privatos* se realiza en todos los casos sin llegar a una equiparación plena con la intensidad con la que se reconoce en su imposición respecto de los poderes públicos; ha requerido siempre de unas “adaptaciones” o

“matizaciones” en todo caso, que al final no son sino eufemismos para aceptar que hay límites necesarios a los derechos fundamentales laborales en el momento en el que los mismos se trasladan al interior de la empresa y en su relación con el empleador. A tal efecto, ha tenido una enorme utilidad la aplicación de la doctrina de la aplicación interconectada de valores e intereses constitucionales, sobre la base de los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en la imposición de límites de los derechos fundamentales; eso sí, con una tendencia hacia una cierta lectura más “generosa” por parte de los Tribunales en la aceptación de tales límites cuando nos ubicamos en el ámbito de lo laboral y de imposición de cargas o costes de rigidez a las empresas.

Más aún, no se trata sólo de reiterar aquí un dilema que hemos calificado de “clásico”, sino especialmente de destacar cómo este conflicto se ve agudizado en las últimas décadas, por varias circunstancias, pero que podemos centrar sobre todo en dos.

Una, el hecho indiscutible de que el modelo económico de desarrollo en los países más desarrollados especialmente, pero en casi todos ellos, evoluciona hacia un escenario en el que las presiones hacia el reforzamiento de las reglas favorecedoras de la competitividad y el productivismo cuantitativo se acentúan a extremos tales que podríamos decir derivan en un modelo cualitativamente diverso. Ese nuevo escenario, en todas las vertientes mucho más sensibles a atender los requerimientos de flexibilidad en la gestión empresarial, provoca una lectura negativa de ciertos modelos de garantismo laboral individual; modelo de garantismo que en ocasiones se instrumentaliza a través del reforzamiento de la eficacia *inter privatos* de los derechos fundamentales. Más aún, en ocasiones, la presión tiende a concentrarse en la efectividad de los derechos fundamentales laborales, en la medida en que la expansión de los modelos de flexibilidad laboral acaba encontrando como único muro de contención la esfera cuasi inexpugnable hasta el presente del reconocimiento de los derechos fundamentales laborales. Siendo esto así, la centralidad y relevancia del juego de estos últimos derechos adquiere una indiscutible mayor trascendencia y alcance práctico que en el pasado.

Otra, el progresivo mayor protagonismo que van asumiendo las instituciones europeas en el devenir del conjunto de las políticas económicas, con intensa influencia sobre las reformas en el ámbito de lo laboral, incluso a través de un modelo de Gobernanza política que esquivo los procedimientos institucionales contemplados en los propios Tratados Constitutivos. Ese superior protagonismo del nivel europeo no es en modo alguno inocuo desde el punto de vista de la efectividad de la garantía de los derechos laborales, dado que como ya hemos apuntado la

mayor sensibilidad hacia los valores de la concurrencia mercantil y en general de los derechos económicos empresariales como efecto reflejo repercute sobre las mayores previsiones de limitación de los derechos laborales, incluso los específicos de alcance fundamental.

3.4. Vertiente individual versus vertiente colectiva de los derechos laborales

Un cuarto factor que empieza a aparecer como una nueva lectura de los derechos laborales, a veces no poco desconcertante, es la de poner en contraste el logro de objetivos colectivos de la materialización de los derechos laborales frente a los derechos individuales. Se trata en ocasiones de presentar como algo diverso el reconocimiento de derechos de titularidad individual respecto del logro de los objetivos finales perseguidos por el legislador de logro de objetivos de tutela en conjunto de los intereses de los trabajadores. Ello a veces incluso se presenta en términos técnicos como conflictos de juego de diversos preceptos constitucionales.

El ejemplo más emblemático de ello, aunque no el único en el que se puede presentar, se encuentra en el contraste entre, de un lado, la tutela del derecho personal de cada trabajador a la estabilidad en su empleo y correspondiente perspectiva individual del derecho al trabajo, y, de otro lado, las políticas de empleo orientadas a la consecución de resultados efectivos de reducción de los altos niveles de desempleo que se pudieran verificar en un momento determinado en el mercado de trabajo, esto otro como expresión de la perspectiva colectiva del derecho al trabajo. En esa clave, algunas reformas legislativas fundamentan la reducción del garantismo laboral en la medida en que con ello se proyecta un modelo de flexibilidad empresarial a su juicio claramente favorecedor del dinamismo del mercado de trabajo y, con ello, del logro más efectivo de los mandatos constitucionales orientados a la consecución del pleno empleo. En definitiva, un entramado de derechos constitucionales que hasta tiempo reciente se concebían como complementarios y adicionales el uno respecto del otro (derecho individual a la estabilidad en el empleo y política de pleno empleo como vertiente colectiva), ahora se presentan como contradictorios en cuanto a sus materializaciones y efectos, en términos que por alguno se considera que el logro del uno sólo es posible a costa del sacrificio del otro.

Lo relevante a los efectos que estamos describiendo es que este tipo de lecturas incluso están calando en la argumentación judicial, convirtiéndose

en algunas ocasiones cierta jurisprudencia constitucional en instrumento de legitimación por esta vía de las medidas de reforma flexibilizadora antes mencionadas desde el punto de vista de su compatibilidad con los postulados constitucionales de referencia.

Finalmente, ello introduce un elemento complementario de incertidumbre en la lectura del alcance de los derechos fundamentales laborales, en clave de lectura diferenciada de su alcance en función de la evolución de las concretas coyunturas económicas. Sin poder entrar en detalles, unido a lo anterior cierto tipo de reformas laborales de este tenor intentan reforzar su fundamentación de las medidas que se adoptan de reducción de los estándares laborales de protección en base en la concreta situación de crisis económica por la que se atraviesa, por mucho que después las medidas que se adoptan en ocasiones no tienen un alcance limitado en el tiempo, sino que constituyen nuevas reglas de aplicación indefinida en el tiempo. De nuevo, frente a este tipo de escenarios nos volvemos a encontrar con el resultado de que tales argumentaciones, que se presentan en los textos legales de referencia más en el terreno de la argumentación estrictamente política, en algunos casos sucesivamente vienen a ser asumidas como estrictos y expresos fundamentos jurídicos de legitimación constitucional de las medidas adoptadas, de modo que también el test de adecuación a la coyuntura económica del momento se viene a convertir en fundamento *sui generis* de compatibilidad de las medidas con el marco constitucional de derechos fundamentales laborales, como si un escenario de crisis económica pudiera llegar a convertirse en un contexto justificativo de debilitamiento de los mandatos constitucionales, que hipotéticamente se recuperaría apenas se superasen las situaciones de dificultad, caso de que así ocurriese.

3.5. Globalización económica e impacto sobre los derechos laborales

Para concluir resulta de todo punto obligado aludir al impacto de enorme calado que puede llegar a provocar, si no lo está teniendo ya, el nuevo escenario de globalización económica sobre la tradicional efectividad de los derechos fundamentales de carácter laboral. No es necesario detenernos en mayores detalles para ser consciente de cómo la globalización económica constituye desde hace ya varias décadas una de las señas de identidad del modelo con el que tenemos que convivir, que presenta un impacto contundente sobre nuestra vida cotidiana y de indiscutible influencia sobre las relaciones laborales.

Por encima de todo la globalización extiende reglas de gobernanza del sistema económico comunes a todos los países y sobre todo que parece que se imponen por encima de los designios de los tradicionales poderes gubernamentales, que hasta tiempo no lejano controlaban y orientaban la elocución del sistema económico. Dicho a la inversa, la globalización como efecto inmediato provoca una indudable pérdida de influencia de los tradicionales poderes estatales soberanos y de sus diversas instituciones que lo personifican. Con ello, no es sólo que se debiliten los poderes públicos nacionales, sino en paralelo se debilitan también las tradicionales organizaciones sindicales que circunscriben su actuación igualmente al ámbito territorial limitado de tales Estados. Más aún, incluso la reacción de constitución de instancias de gestión de la economía a nivel regional, como es el caso emblemático de la Unión Europea, no deja de escapar a este proceso de debilitamiento de los poderes públicos en la orientación de funcionamiento de la economía globalizada; incluso esos mismos poderes acaban convirtiéndose en un instrumento de expansión de la economía globalizada, por los efectos positivos que se le presuponen de incremento del crecimiento económico a nivel general.

En todo caso, el resultado es que comienzan a observarse los embates que todo el modelo de economía globalizada provoca sobre los derechos fundamentales. En la medida en que el nivel de actuación de la economía supera el ámbito territorial de influencia de los poderes públicos que establecen tales derechos y, de igual forma, el del ámbito de actuación de los Tribunales de garantía de su cumplimiento, se debilitan en su efectividad los unos y los otros inexorablemente, pues la sensación es similar a la tradicional imposibilidad de ponerles puertas al campo.

Dicho de otro modo, en la medida en que la concurrencia empresarial se desarrolla a nivel global, la efectividad de los derechos fundamentales laborales sólo es susceptible de pervivir en la medida en que éstos adquieran grados de homogeneidad en su efectividad también a nivel global.

De ahí, por ejemplo, la importancia de que el importante proceso que se está desarrollando en algunos ámbitos de celebración de Tratados de libre comercio en espacios continentales e incluso intercontinentales amplios vengán acompañados o incluyan cláusulas sociales de contrapeso, que puedan convertirse a su vez en instrumento de garantía de los derechos fundamentales en Estados en los que van a implementarse este tipo de Tratados de levantamiento de fronteras económicas y, con ello, de expansión de la globalización.

4. Bibliografía

- AA.VV., “Monográfico sobre Derechos Fundamentales en la Unión Europea”, *Temas Laborales*, n. 59, 2001.
- Baylos Grau, A., Cabeza Pereiro, J., Cruz Villalón, J. y Valdés Dal-Ré, F., *La jurisprudencia constitucional en materia laboral y social en el período 1999-2010. Libro homenaje a M^a Emilia Casas Baamonde*, editorial La Ley, Madrid, 2015.
- Calvo Gallego, J., *Contrato de trabajo y libertad ideológica: derechos fundamentales y organizaciones de tendencia*, CES, Madrid, 1995.
- Cruz Villalón, J., “Derecho a la propia imagen y discriminación de la mujer en el trabajo”, en AA.VV. (Cruz Villalón, Garrido Pérez y Ferradans Caramés coord.), *Tutela y promoción de la plena integración de la mujer en el trabajo*, Monografías de Temas Laborales, Sevilla, 2015.
- Cruz Villalón, J., “Elementos condicionantes para la efectividad de la conciliación laboral en España”, en AA.VV. (L. Mella Méndez), *Conciliación de la vida laboral y familiar y crisis económica. Estudios desde el Derecho Internacional y Comparado*, Delta publicaciones, 2015.
- Cruz Villalón, J., “Los derechos constitucionales de los trabajadores extranjeros”, en AA. VV. (María Emilia Casas Baamonde, Federico Durán López y Jesús Cruz Villalón, coords.), *Las transformaciones del Derecho del Trabajo en el marco de la Constitución Española. Estudios en homenaje al profesor Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer*, La Ley, Madrid, 2006.
- Cruz Villalón, J., “Regulación del derecho de huelga: balance y propuestas normativas”, en RRL, n. 23-24, 2010.
- Goñi Sein, J.L., “Derechos fundamentales generales y relación laboral: los derechos fundamentales inespecíficos”, en AA. VV. (Sempere Navarro dir.), *El modelo social en la Constitución Española de 1978, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social*, Madrid, 2003.
- Goñi Sein, J.L., *El respeto a la esfera privada del trabajador. Un estudio sobre el poder de control empresarial*, Civitas, Madrid, 1988.
- Goñi Sein, J.L., *La videovigilancia empresarial y la protección de los datos personales*, Civitas, Madrid, 2007.
- Los derechos fundamentales inespecíficos en la relación laboral y en materia de protección social*, XXIV Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Cinca, 2014.
- Palomeque López, C., *Los derechos laborales en la Constitución Española*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.
- Rodríguez Escanciano, S., *Poder de control empresarial, sistemas tecnológicos y derechos fundamentales de los trabajadores*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015.

- Rodríguez-Piñero, M. y Fernández López, M.F., *Igualdad y discriminación*, Tecnos, Madrid, 1986.
- Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, M., “La integración de los derechos fundamentales en el contrato de trabajo”, AA.VV. (Sempere Navarro dir.), *El modelo social en la Constitución Española de 1978*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid 2003.
- Rojas Rivero, G., *La libertad de expresión del trabajador*, Trotta, Madrid, 1991.
- Sanguinetti Raymond, W., “Derechos fundamentales de la persona del trabajador y poderes empresariales”, en *RL* n. 21-22, 2012.
- Terradillos Ormaetxea, E., *Principio de proporcionalidad, Constitución y Derecho del Trabajo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.
- Valdés Dal-Ré, F., “Contrato de trabajo, derechos fundamentales de la persona del trabajador y poderes empresariales; una difícil convivencia”, *Relaciones Laborales* n. 22, 2003.
- Valdés Dal-Ré, F., “La vinculabilidad jurídica de los derechos fundamentales de la persona del trabajador: una aproximación al Derecho Comparado”, *Revista Derecho Privado y Constitución*, n. 17, 2003.
- Valdés Dal-Ré, F., “Los derechos fundamentales de la persona del trabajador: un ensayo de noción lógico-formal”, *Relaciones Laborales*, n. 18, 2003.
- Valdés Dal-Ré, F., “Los derechos fundamentales de la persona del trabajador entre la resistencia a su reconocimiento y la reivindicación de su ejercicio”, *Relaciones Laborales* n. 20, 2003.
- Valdés Dal-Ré, F., *El constitucionalismo laboral europeo y la protección multinivel de los derechos laborales fundamentales: luces y sombras*, Bomarzo, 2016.

Trabajo Decente y Creación de Empleo: una Visión Angloirlandesa

Michael DOHERTY*

RESUMEN: Este artículo analiza la creación de las políticas de empleo en Irlanda y el Reino Unido, en el contexto de la “job creation” como pilar de la Agenda sobre Trabajo Decente lanzada desde la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Se centra este trabajo por tanto en estudiar la dirección adoptada en ambos países, desde que se produjo el estallido de la crisis económica en el bienio 2007/2008 y tantea el futuro posible del trabajo decente. Subraya el contexto económico y laboral en el que las políticas de creación de empleo han sido impulsadas y los tipos de políticas que han centrado la actuación estatal. El artículo analiza, además, cómo el concepto de “trabajo decente” ha sido configurado e implementado en Irlanda y el Reino Unido, y los principales objetivos y controversias que se han desatado. Este trabajo valora, también, hasta qué punto las políticas de creación de empleo implementan o han implementado ya algunas oportunidades para el desarrollo del trabajo decente.

Palabras clave: Estándares de trabajo, trabajo precario, mercado de trabajo, austeridad.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Del boom al fracaso... ¿y al revés?. 3. Creación de empleo y el “modelo anglosajón”. 4. ¿Trabajo Decente?. 5. ¿Más trabajos y mejores?. 6. Bibliografía.

* Catedrático de Derecho, Director del Departamento de Derecho, Maynooth University, Irlanda.

Decent Work and Job Creation: an Anglo-Irish Vision

ABSTRACT: This article looks at policies of employment creation in Ireland and the UK in the context of the “job creation” pillar of the International Labour Organisation’s (ILO) “decent work” agenda. The article looks at the direction of travel in both countries since the onset of the social and economic crisis in 2007-08 and speculates as to future prospects for decent work. It outlines the economic and employment context in which job creation policies have been pursued and the types of policies that have been the focus of State action. The article looks at the how the concept of “decent work” has been addressed in Ireland and the UK, and the main issues and controversies that have arisen. The article assesses the extent to which job creation policies have sought to create, or actually created, opportunities for decent work.

Key Words: Labour standards, precarious work, labour market, austerity.

1. Introducción

Este artículo examina las políticas de creación de empleo en Irlanda y en Reino Unido en el contexto del pilar “creación de empleo” de la agenda de “trabajo decente” de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El artículo analiza qué rumbo han tomado ambos países desde el comienzo de la crisis económica y social en 2007-08 y especula sobre las perspectivas futuras del trabajo decente. El artículo está estructurado de la siguiente forma. La Sección 2 expone el contexto económico y laboral en el que se han aplicado las políticas de creación de empleo. La Sección 3 examina los tipos de políticas que han sido el eje de acción por parte del Estado. La Sección 4 analiza cómo se ha abordado el concepto de “trabajo decente” en ambos países, así como los principales conflictos y debates que han surgido al respecto. La Sección 5 evalúa hasta qué punto las políticas de creación de empleo han pretendido crear, o realmente han creado, oportunidades de trabajo decente.

2. Del boom al fracaso... ¿Y al revés?

El alcance del colapso económico y social de Irlanda desde 2008 está a fecha de hoy bien documentado y entendido⁹⁶. El Producto Interior Bruto del país cayó, la tasa de desempleo pasó de estar justo por debajo del 5% a casi un 15% en tan sólo cuatro años, se produjo un rápido deterioro de las finanzas públicas, se desplomaron el mercado inmobiliario y el sector de la construcción, y hubo una crisis de liquidez en el sistema bancario. En 2008, el Estado (apoyado por la Unión Europea) decidió garantizar toda la deuda de los bancos nacionalizando con eficacia la ingente deuda de las instituciones financieras nacionales. En noviembre de 2010, el Gobierno de Irlanda aceptó los términos y condiciones impuestos por el paquete de rescate del Fondo Monetario Internacional (FMI)-UE, por un total de 85.000.000.000€ aproximadamente. El Gobierno acordó que, como condición previa a recibir dichos fondos de rescate, adoptaría un programa de austeridad, cuyos términos exactos estarían redactados en el Memorandum de Entendimiento (MOU) del 1 de diciembre de 2010 firmado por la “Troika”, a saber, el Banco Central Europeo, la Comisión

⁹⁶ Doherty, M., “It Must Have Been Love...But It's Over Now. The Crisis and Collapse of Social Partnership In Ireland”, *Transfer: European Review Of Labour And Research*, Brussels, 2011, 17, 3, pp. 371-385; O' Kelly, K., “The End of Social Partnership in Ireland?”, *Transfer: European Review of Labour and Research*, Brussels, 2010, 16, 3, pp. 425-435.

Europea y el FMI⁹⁷. Sin embargo, en el momento de escribir este artículo (noviembre de 2016), Irlanda se encuentra inmersa en un periodo de recuperación económica. El desempleo ha disminuido hasta por debajo del 8% (alcanzó aproximadamente el 15% en 2012), el crecimiento anual del PIB está en el 4% y las finanzas públicas están cumpliendo cómodamente los objetivos de la UE. Este periodo tan extremadamente volátil de expansión y contracción hace que, en cierta manera, resulte difícil sacar lecciones de la experiencia irlandesa de creación de empleo, pero el artículo lo intentará y extraerá algunos temas globales.

La experiencia reciente del Reino Unido es desde luego muy distinta. En efecto, Reino Unido ya había pronosticado en 2007-08 que se acercaba tormenta en una economía como la suya, en mejor estado de salud que la mayoría de las de la UE. Aunque el desempleo fue subiendo bruscamente desde 2008, alcanzó un máximo de 8,5% en 2012 y desde entonces comenzó a descender hasta situarse en el 5%. El crecimiento del PIB en Reino Unido ha sido lento en la última década (y en 2009 hubo un periodo de significativo crecimiento negativo del mismo), si bien se estabilizó en un 2% aproximadamente (lo cual es bastante por encima de la media de la UE) antes del referéndum del “Brexit” celebrado en junio de 2016. Según los primeros datos sobre el PIB tras la decisión de Reino Unido de salir de la UE, éste creció un 0,5% en el tercer trimestre (de julio a septiembre) de 2016 y fue un 2,3% mayor en el tercer trimestre de 2016 que en el mismo trimestre de 2015⁹⁸.

Donde los países convergen es, en cierta medida, en su implantación (desde 2010) de políticas que favorecen la austeridad fiscal; programas de reducción del déficit, incluidas la reducción sostenida del gasto público y recortes en el estado de bienestar. En el caso de Irlanda, está claro que el programa fue impuesto en gran medida por los acreedores (la “Troika”), mientras que el programa de Reino Unido fue iniciado en 2010 por el gobierno de coalición del Partido Conservador y el Demócrata Liberal y, en gran medida, continuado posteriormente por el gobierno conservador elegido en las urnas en 2015.

Igualmente en ambos países, como parte de la campaña de austeridad, también se ha producido una importante reducción del empleo en el

⁹⁷ El MoU de 2010 y todos los demás documentos relativos al rescate financiero de Irlanda están disponibles en: <http://www.finance.gov.ie/what-we-do/eu-international/irelands-programme-eu-imf-programme>. ³ UK Office for National Statistics (ONS).

⁹⁸ Oficina Nacional de Estadísticas del Reino Unido (ONS), <https://www.ons.gov.uk/economy/grossdomesticproductgdp/bulletins/grossdomesticproductpreliminaryestimate/julytosept2016>.

sector público. En Irlanda el número de funcionarios trabajando en este sector se ha reducido en 25.000 desde 2009⁹⁹; por su parte el sector del empleo público en Reino Unido ha perdido 1.000.000 de personas desde 2009¹⁰⁰.

Tanto Irlanda como Reino Unido no se apartan ostensiblemente de las tendencias globales de los mercados laborales. En los últimos 20 años se ha producido una “polarización” del mercado laboral, registrándose un crecimiento mayor de empleo en las franjas superior e inferior de la distribución de salarios, y un “vaciado” de los empleos de remuneración media¹⁰¹. Relacionada con esta hay otra tendencia importante en el mundo laboral: el aumento del empleo atípico en forma de mayor flexibilidad de las condiciones laborales, trabajo precario e informalidad¹⁰². Asistimos además al deterioro de la relación tradicional entre empleado y empleador¹⁰³. Todo esto se combina y contribuye a un mayor riesgo de desigualdad de ingresos. Según Milanovic, la globalización ha producido ganadores y perdedores y, decididamente, en el último caso se encuentran las clases baja y media de los países más ricos (como Irlanda y el Reino Unido)¹⁰⁴.

El surgimiento de estas tendencias en Irlanda quedó en cierto modo encubierto por el boom económico y, en especial, por el boom de la construcción, siendo además probable que fueran paralizadas por la escala y el ritmo del periodo transición del boom a la quiebra. Sin embargo, con el surgimiento de una recuperación incipiente, y con unos niveles de empleo en crecimiento, se ha empezado a prestar atención a la naturaleza del empleo y los ingresos, haciéndose eco de la literatura internacional¹⁰⁵.

En Reino Unido, las cifras facilitadas por la Oficina Nacional de Estadísticas (2016) muestran que la productividad en este país está muy

⁹⁹ Hardiman, N. & MacCarthaigh, M., “How Governments Retrench in Crisis: the Case of Ireland”, *Geary Working Paper Series*, Dublin, n. 15, 2013, <http://www.ucd.ie/geary/static/publications/workingpapers/gearywp201315.pdf>.

¹⁰⁰ UK ONS, <http://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/publicsectorpersonnel/bulletins/publicsectoremployment/latest>

¹⁰¹ Martin, J., “Activation and Active Labour Market Policies in OECD Countries: Stylised Facts and Evidence on their Effectiveness”, *IZA Journal of Labor Policy*, New York, 2015, 4, 4, pp. 1-29.

¹⁰² Standing, G., *The Precariat: The New Dangerous Class*, London, A&C Black, 2011.

¹⁰³ Prassl, J., *The Concept of the Employer*, Oxford, OUP, 2015.

¹⁰⁴ Milanovic, B., *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*, Boston, Harvard University Press, 2016.

¹⁰⁵ Collins, M., *Earnings and Low Pay in the Republic of Ireland: A Profile and Some Policy Issues*, NERI Working Paper Series, Dublin, n. 29, 2015, <http://www.neriinstitute.net/research/earnings-and-low-pay-in-the-republic-of-ireland/>.

por debajo de la media del resto de las principales economías de los países del G7; las cifras (de 2014) representan la mayor brecha en productividad desde que comenzaron a realizarse estimaciones similares en 1991¹⁰⁶. Esto hizo que el Secretario General del RU de la Confederación de los Sindicatos (TUC), Frances O'Grady, destacara:

“Pese a todas las buenas noticias sobre el aumento del empleo, Reino Unido sigue sin crear suficiente trabajo de calidad... la pérdida de empleos con ingresos medios, en industrias esenciales como el acero, está refrenando la economía y arrastrando los salarios”¹⁰⁷.

Así que pese a los signos relativamente positivos sobre creación de empleo, aún se plantean cuestiones sobre el trabajo decente en Irlanda y en Reino Unido. El artículo examina esto más adelante (apartado 4) pero primero aborda la creación de políticas de empleo que se ha aplicado recientemente en ambos países.

3. Creación de empleo y el “modelo anglosajón”

Irlanda y Reino Unido podrían ser clasificados como países con un estado de bienestar “liberal”. Según Esping-Anderson, las características de un sistema así se caracterizan por ayudas sociales basadas en los ingresos de los beneficiarios, traspasos o planes de seguros sociales universales modestos, “donde los beneficios están destinados principalmente a una clientela de bajos ingresos, normalmente clase trabajadora, dependientes del Estado” y los “límites del bienestar igualan la propensión marginal a optar por pedir prestaciones en lugar de trabajar, por lo que los requisitos para tener derecho a percibir subsidios son estrictos y suelen estar estigmatizados; los subsidios son esencialmente modestos”¹⁰⁸.

En términos de la *parte de la demanda* en la creación de empleo, Irlanda es una economía pequeña y abierta, tremendamente dependiente de la inversión directa extranjera (IED), y especialmente basada en empresas multinacionales (EMN) norteamericanas. Irlanda resulta ser especialmente

¹⁰⁶ ONS de Reino Unido, <https://www.ons.gov.uk/economy/economicoutputandproductivity/productivitymeasures/bulletins/internationalcomparisonsofproductivityfinalestimates/2014>

¹⁰⁷<https://www.tuc.org.uk/economic-issues/productivity-gap-shows-uk-needs-create-more-quality-jobssays-tuc>. The future of the steel industry in the UK has recently become a significant issue of public, and political, concern <http://www.bbc.com/news/business-36337180>.

¹⁰⁸ Esping-Andersen, G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, New Jersey, Princeton University Press, 1990, pp. 167-168.

atractiva como ubicación para las EMN farmacéuticas y como sede europea de empresas de medios digitales clave como Google, Yahoo y otras. Los servicios financieros también son importantes para la economía. La economía interna del país se basa fundamentalmente en pequeñas y medianas empresas (PYMES), si bien cuenta con mayores actores en sectores clave (p.e. procesamiento de comida). Alrededor del 80% de la fuerza laboral irlandesa trabaja en el sector servicios¹⁰⁹.

En las dos últimas décadas, el Gobierno de RU ha reducido significativamente la titularidad pública de empresas. Los servicios, en especial de banca, seguros y empresariales, son impulsores clave del crecimiento del PIB en RU. En efecto, el sector servicios representa ahora más del 80% de la economía del país¹¹⁰. Este cuenta con el índice más alto de servicios de exportaciones en su PIB dentro del G7: el 13%. Así mismo, tiene el mayor índice de exportación de servicios financieros, que fue del 29% en 2012¹¹¹. En 2015, los pequeños negocios representaron el 99,3% de todos los negocios del sector privado y el 99,9% fueron PYMES¹¹².

En lo que respecta a la *parte del abastecimiento*, la OCDE define las estrategias de activación como aquellas destinadas a “incorporar más personas a una fuerza laboral eficaz, contrarrestar los efectos negativos potenciales del desempleo y los subsidios relativos al mismo con incentivos laborales imponiendo su condicionalidad a la búsqueda de políticas de empleo activas y a la participación en medidas que mejoren la empleabilidad, y gestionar los servicios de empleo y otras medidas del mercado laboral para que promuevan y colaboren con eficacia en la vuelta al trabajo”¹¹³.

Hasta 2008, Irlanda no había hecho mucho en cuanto a la forma de aplicar políticas de activas del mercado de trabajo (PAMT).

¹⁰⁹ Según Oficina Central de Estadísticas de Irlanda (CSO), en 2012, las PYMES (que empleaban a menos de 250 personas) representaban el 99,7% de las empresas activas en Irlanda,

<http://www.cso.ie/en/media/csoie/releasespublications/documents/multisectoral/2012/businessinireland2012.pdf>

¹¹⁰ ONS de RU, <https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/employmentandemployeetypes/bulletins/uklabourmarket/october2016>.

¹¹¹ UK ONS, http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20160105160709/http://www.ons.gov.uk/ons/dcp171766_360847.pdf.

¹¹² https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/467443/bpe_2015_statistical_release.pdf

¹¹³ OCDE, *OCDE Employment Outlook*, Paris, OECD Publishing, 2013, p. 132.

Tradicionalmente, Irlanda ha tenido un sistema de prestaciones bastante pasivo. Al comienzo del boom económico y con los niveles de pleno empleo asociados al mismo, había pocos incentivos para realizar cambios institucionales. Pero la crisis condujo a la acción rápida. La agencia de subsidios se fundió con el Servicio de Empleo Público (PES) para formar un nuevo servicio “integral” (llamado “Intreo”). Hubo reducciones importantes en varias de las prestaciones relacionadas con el empleo (que habían aumentado de forma sustancial durante el boom). Las autoridades irlandesas también lanzaron un programa nuevo llamado “JobPath”. Con éste, el Ministerio irlandés de Protección Social subcontrataba servicios de reemplazo a agencias de empleo privadas. Se puso en marcha un plan algo polémico llamado “JobBridge” mediante el cual los empleadores recibían un subsidio estatal cuantioso si contrataban en prácticas entre 6 y 9 meses a una persona que estuviese desempleada; el trabajador continuaba percibiendo el subsidio del Estado¹¹⁴.

En Reino Unido hay un punto preliminar que conviene destacar y que es el problema de larga duración de las elevadas cifras de personas en edad de trabajar que perciben prestaciones por incapacidad. La OCDE apunta que, a finales de 2012, más de 2,5 millones de personas (casi el 7% de la población en edad de trabajar) recibían una prestación por incapacidad¹¹⁵. Reino Unido estableció las bases de su sistema de activación de los años 80, aunque obviamente esto se ha modificado y mejorado desde entonces¹¹⁶. El Servicio de Empleo Público se fusionó con la agencia de subsidios para formar el “Jobcentre Plus” (JCP), que estaba ya totalmente operativo en 2002. El objetivo central de las reformas emprendidas desde finales de los años 90 ha sido que “compense trabajar”, asegurando que pasar de percibir unas ayudas inactivas (subsidio para los demandantes de empleo, subsidios para las familias monoparentales, subsidios de invalidez) a trabajar acabe traducándose en una ganancia económica para la persona y su familia. En 2010, el Gobierno de coalición anunció reformas significativas tanto para el plan de activación como para el paquete de políticas para que “compensara trabajar”. En especial, el Gobierno introdujo una nueva iniciativa insignia con el emblema de la ayuda social al trabajo llamada “Programa de Trabajo”. Con esta iniciativa se contrató a nivel regional a proveedores de servicios de empleo privado para facilitar servicios de recolocación a los desempleados de larga duración, jóvenes desempleados y los receptores de prestaciones de

¹¹⁴ Ver Martin, *op. cit.*, nota 6, pp. 9-10.

¹¹⁵ OCDE, *Mental Health and Work: United Kingdom*, Paris, OECD Publishing, 2014.

¹¹⁶ Martin, *op. cit.*, nota 6, pp. 18-20.

invalidez de más de dos años, lo cual es obligatorio para los solicitantes. En marzo de 2016, el Departamento de Trabajo y Pensiones anunció que las cifras del Programa de Trabajo revelaban que “de las 1,8 millones de personas que habían sido transferidas al programa, un total de 503.000 demandantes de empleo habían encontrado trabajo por el momento de hasta 3 meses de duración o más (...) la arrolladora mayoría – casi 493.000 personas – ha llegado a ampliar su nueva ocupación incluso más allá del periodo inicial de 3 a 6¹¹⁷”. La segunda reforma insignia ha sido el denominado “Crédito Universal”; este programa pretende incentivar a las personas para que trabajen de forma que seis subsidios o desgravaciones fiscales se conviertan en una paga mensual única¹¹⁸. Este proyecto no ha estado exento de dificultades, incluidos problemas de IT, que han afectado su implantación.

Este resumen (tan) breve aporta ciertas indicaciones de las características comunes del modelo anglosajón. En primer lugar, es muy dependiente del crecimiento de empleo del sector servicios. En segundo lugar, los pequeños negocios se consideran fuente de innovación y de creación de empleo. Promover el autoempleo es considerado algo deseable y los autónomos son vistos como individuos especialmente valiosos. En concreto, el autoempleo se considera una solución para el desempleo. En tercer lugar, se ha producido un enorme recorte en el empleo del sector público. En cuarto lugar, ambas economías (pero en especial la irlandesa, dada su dependencia de la IED y como miembro del Euro) están expuestas a “acontecimientos externos” que pueden afectar la creación de empleo. Finalmente, ambos países han seguido un modelo similar de la parte del suministro: restringir los subsidios pasivos y centrarse en que “compense trabajar” con medidas de activación, a menudo gracias a socios que no son Estados miembros o conjuntamente con ellos. La intención no es realizar conexiones fortuitas entre las políticas de creación de empleo implementadas y los resultados en cuanto a trabajo decente (en el artículo no se han presentado datos ni siquiera para intentarlo). En su lugar, la sección siguiente aborda algunos asuntos centrales relativos a la creación de empleo que han surgido en Irlanda y en Reino Unido y que se solapan con elementos esenciales de la agenda sobre trabajo decente.

¹¹⁷ <https://www.gov.uk/government/news/new-milestone-hit-as-work-programme-helps-half-a-million-into-jobs>.

¹¹⁸ <https://www.gov.uk/universal-credit/overview>.

4. ¿Trabajo Decente?

Las elecciones generales celebradas en Reino Unido en 2015 lanzaron al Partido Conservador de lleno al gobierno con una mayoría absoluta (después de 5 años de gobierno de coalición con el partido demócrata liberal). Por su parte las elecciones generales en Irlanda de febrero de 2016 tuvieron unos resultados fragmentados y un gobierno en minoría. Los asuntos que son de importancia directa para este artículo, y el concepto de “trabajo decente”, desempeñaron un papel relevante en ambas elecciones y han sido intensas fuentes de debate público recientemente. En el artículo se examinan tales asuntos de uno en uno. Cabe resaltar que la cuestión de los derechos sindicales está incorporada en cada área; no obstante pese a que este tema no se discutirá aquí (se hace en otra parte de este volumen), se hará una breve referencia al mismo en la sección final de las conclusiones. Por supuesto hay que destacar que el concepto de “trabajo decente” es bastante amplio y abarca desde “calidad de la vida laboral” (especialmente relacionada con las propias evaluaciones que los trabajadores hacen de sus trabajos), “calidad laboral” o “calidad del trabajo” (que suele centrarse en los contenidos y entorno del trabajo) hasta otros asuntos como relaciones y derechos laborales, lagunas de género y equilibrio entre trabajo-vida personal¹¹⁹.

4.1. Polémica 1: Trabajo Precario

El concepto de “trabajo precario” puede resultar difícil de definir con exactitud. Sin embargo, este artículo se centra en algunas cuestiones polémicas que han sido clasificadas dentro de lo que se denomina “empleo precario”¹²⁰.

Tanto en Irlanda como en Reino Unido, el asunto de los contratos denominados “de cero horas” ha sido muy polémico. Tales contratos normalmente implican que no hay obligación por parte del empleador de ofrecer trabajo ni por parte del trabajador de aceptarlo, lo cual supone poner en peligro la seguridad y la previsibilidad de los ingresos para tal

¹¹⁹ Burchell, B. *et al.*, “The Quality of Employment and Decent Work: Definitions, Methodologies, and Ongoing Debates”, *Cambridge Journal of Economics*, Cambridge, 2014, 38, pp. 459-477, p. 463.

¹²⁰ El aumento del trabajo de agencias temporales no se trata aquí, pero es claramente importante; ver, por ejemplo, Whittaker, M. & Hurrell, A., “Low Pay Britain 2013”, Resolution Foundation, London, 2013, <http://www.resolutionfoundation.org/publications/low-pay-britain-2013/>

trabajador. El Gobierno irlandés saliente encargó que se investigase el asunto en Irlanda en 2015¹²¹. Mientras que el estudio revelaba que los contratos de cero horas, según los define la legislación irlandesa sobre derechos laborales, no se usan extensivamente, hay pruebas de que existen contratos del tipo “sí y cuando”. Ambos implican un número de horas de trabajo no garantizado, si bien la diferencia principal es que los trabajadores que se acogen a un contrato de cero horas están obligados a estar disponibles para trabajar mientras que los de los contratos “sí y cuando” no están obligados por contrato a ofrecer disponibilidad para ello. Estos contratos dominan en los sectores de alojamiento, alimentario y ventas al por menor. En Irlanda, el asunto de estos contratos ha sido origen de toda una serie de disputas industriales, especialmente en uno de los minoristas líderes del país: Dunne’s Stores (que ha incluido huelgas). El Gobierno en coalición del RU realizó algunos cambios en la ley que legislaba este asunto en 2015 (antes de las elecciones), evitando así que los empleadores aplicasen “cláusulas de exclusividad” en los contratos de “cero horas” (en los que el empleador limita la posibilidad de que los trabajadores trabajen para otros empleadores)¹²². No obstante, según datos recientes de la Oficina Nacional de Estadísticas del RU (ONS) de marzo de 2016, el número de trabajadores con contratos de cero horas aumentó en más de 100.000 desde que cambió la ley, pasando a ser más de 800.000 por primera vez (el 2,5% de la mano de obra activa en RU, lo cual supone un aumento del 15% desde 2014)¹²³. Las personas que tienen un contrato de cero horas suelen ser más bien gente joven, personas que trabajan a media jornada, mujeres o personas que estudian, en comparación con otros que están trabajando. Alrededor de 1 de cada 3 personas (37%) con contrato de cero horas en el Reino Unido quiere trabajar más horas, la mayoría de ellas quiere hacerlo en su trabajo actual, frente a los que quieren otro trabajo con más horas. Aunque tales contratos se aplican ampliamente en la construcción y la agricultura, cada vez se asocian más al empleo en el sector servicios (sobre todo en alojamiento, servicios alimentario y ventas al por menor).

¹²¹ O’ Sullivan, M. *et al.*, *A Study on the Prevalence of Zero Hours Contracts among Irish Employers and their Impact on Employees*, Department of Jobs, Enterprise and Innovation, Dublin, 2015, <https://www.djei.ie/en/Publications/Publication-files/Study-on-the-Prevalence-of-Zero-Hours-Contracts.pdf>

¹²² The Exclusivity Terms in Zero Hours Contracts (Redress) Regulations 2015 No. 2021, ver también <http://www.acas.org.uk/index.aspx?articleid=4468>

¹²³ ONS de RU, <https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/earningsandworkinghours/articles/contractsthatdonotguaranteeaminimumnumberofhours/march2016>

El asunto de los *salarios bajos* también ha sido objeto de importantes debates públicos en ambos países. En Irlanda, en 2015 se estableció una Comisión de Salarios Bajos (LPC) para examinar asuntos relativos al salario mínimo por hora y a las condiciones de los trabajadores, especialmente los que tenían patrones de empleo precario¹²⁴. Esto complementa una consideración más amplia de los niveles de salarios tanto en el sector público como en el privado y la aparición de un método para calcular un “sueldo base” anual para los trabajadores en Irlanda¹²⁵. Collins destaca¹²⁶:

- las mujeres representan el 60% de todos los trabajadores que perciben un salario bajo;
- más de una tercera parte de los que perciben un salario bajo son menores de 30 años; entre el 60% y el 65% de los que perciben un salario bajo son menores de 40 años;
- de todos los que perciben un salario bajo casi una cuarta parte pertenece al sector mayorista y minorista, y casi uno de cada seis (17,1%) al de alojamiento y al sector alimentario;
- los que perciben un salario bajo suelen tener contratos de menos horas, con un 25% trabajando menos de 20 horas a la semana;
- más de la mitad de los empleados que trabajan media jornada recibe un salario bajo;
- el riesgo de tener un salario bajo es mayor para aquellos empleados que trabajan con contrato temporal (52%);
- los salarios bajos suelen estimarse mediante encuestas a nivel de empresa que no incluyen ni empresas pequeñas ni empresas relacionadas con la agricultura y la ganadería, o del sector forestal y la pesca; si se estimaran los salarios bajos en estos sectores los niveles se estarían subestimado indefectiblemente.

Cabe destacar que las leyes que establecían unos estándares de empleo mínimos para los trabajadores por sector en áreas como ventas al por menor, restauración y hostelería fueron declaradas inconstitucionales por los tribunales irlandeses en 2011¹²⁷. Estos estándares habían sido acordados entre organismos de los interlocutores sociales de los sectores y eran superiores al suelo legal. Una de las condiciones entre Irlanda y la

¹²⁴ National Minimum Wage (Low Pay Commission) Act 2015.

¹²⁵ <http://www.livingwage.ie/>

¹²⁶ Collins, *op. cit.*, nota 10, pp. 29-30.

¹²⁷ John Grace Fried Chicken Ltd v Catering Joint Labour Committee [2011] IEHC 277. Para un análisis completo de este caso, véase Doherty, M., “Battered and Fried? Regulation of Working Conditions and Wage-Setting after the ‘John Grace’ Decision”, *Dublin University Law Journal*, Dublin, 19, 2013, pp. 97-112.

Troika fue “revisar” estas leyes.

Una de las dos primeras recomendaciones del LPC fue aumentar el salario mínimo interprofesional en 50c la hora, pasando a ser 9,15€ la hora en 2015, y 10c más, es decir a 9,25€/hora, en 2016; ambas fueron aceptadas por el Gobierno.

Las cifras recientes de Reino Unido reflejan un historial similar¹²⁸:

- uno de cada cinco empleados (el 21% o 5,7 millones de personas) recibía un salario bajo; ha habido pocos cambios en esta proporción en los últimos 20 años;

- más de uno de cada cinco empleados (el 23% o 6,3 millones de personas) recibía un salario inferior al "sueldo base" voluntario¹²⁹. Esto supuso un aumento respecto al 20% de 2013;

- uno de cada veinte empleados (el 6% o 1,5 millones de personas) recibía un salario bajo. Desde principios de la década del 2000, esta proporción se ha ido manteniendo cada vez más estable;

- en todas las mediciones, los que más suelen percibir un salario bajo son los jóvenes, las personas que trabajan a media jornada, las mujeres, los trabajadores temporales, los que tiene trabajos menos cualificados y los empleados de los sectores hospitalario, ventas al por menor y cuidados;

- los autónomos no están incluidos en estos estudios, y su exclusión probablemente sobreestime la escala de salarios bajos. Desde abril de 2016, el salario mínimo interprofesional por hora en Reino Unido, para las personas mayores de 25 años, estas incluidas, es de 7,20£.

Finalmente en ambos países el asunto del “falso autoempleo” ha sido objeto de una preocupación cada vez mayor. Un autónomo vende un producto o servicio a clientes y decide cómo tiene que hacerse el trabajo. Existe una relación de poder mucho más igualitaria que la existente entre empleado-empendedor, y se rige por la ley de contratos. Sin embargo, se da un “autoempleo dependiente” cuando el autónomo es de hecho receptor u objeto de una relación desigual¹³⁰. Según Eurofound, tales trabajadores

¹²⁸ Clarke, S. & D’Arcy, C., *Low Pay Britain 2016*, London, Resolution Foundation, <http://www.resolutionfoundation.org/publications/low-pay-britain-2016/>.

¹²⁹ <https://www.livingwage.gov.uk/>

¹³⁰ Wickham, J. & Bobek, A., *Bogus Self-employment in the Irish Construction Sector*, TASC, Dublin, 2016, http://www.tasc.ie/download/pdf/bogus_selfemploymentfinal.pdf

Nótese que existe un fuerte vínculo entre el asunto del “autoempleo dependiente” y la creación de empleo en las PYMES. El informe de la OIT sobre las PYMES y la Creación de Trabajo Decente y Productivo tiene mucho que decir sobre este tema, especialmente de los peligros para el trabajo decente que pueden surgir de una falta de “formalización”, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_358294.pdf

dependientes suponen el 0,9% del empleo en la UE de los 27¹³¹. Según Wickham and Bobek, tales trabajadores están aglutinados especialmente en el sector servicios, construcción y transportes, y en “profesiones básicas” (i.e. trabajo poco cualificado)¹³². Si bien estos trabajadores tienen una mayor autonomía en el trabajo que un empleado, su característica distintiva principal es que de todos los sectores de empleo son los que con mayor probabilidad encuentran dificultades para llegar a fin de mes y están sobrerrepresentados en el tercio inferior de distribución de renta. Además, cada vez es mayor el número de personas que trabajan en régimen de autónomo a través de plataformas online (p.e., Uber, Airbnb, etc.), en la denominada “economía del trabajo”; “según una encuesta realizada online, más del 10% de los adultos en Reino Unido realizó algún trabajo a través de una plataforma el año pasado y para alrededor de una cuarta parte de estos, tal trabajo fue su principal fuente de ingresos”¹³³. El asunto del “autoempleo dependiente” en el sector de la construcción concretamente ha sido importante en ambos países (al igual que en el resto de Europa)¹³⁴.

4.2. Polémica 2: Servicios Públicos

Se ha destacado anteriormente que una parte clave de la agenda de austeridad tanto en Irlanda como en Reino Unido ha sido la reducción del empleo en el sector público. Junto con ésta ha habido otras medidas que han provocado considerables tensiones en el mercado laboral.

En ambos países, la calidad de las condiciones laborales y la controversia sobre la jornada laboral han sido temas de gran polémica en el servicio de salud. En Irlanda, el Estado salió airoso de la recusación de una Comisión que pretendía que el Tribunal Superior de Justicia declarase que Irlanda había incumplido sus obligaciones respecto a la directiva sobre la jornada

¹³¹ Eurofound, *Selfemployed or Not Self-Employed? Working Conditions of “Economically Dependent Workers”*, Dublin, Eurofound, 2013, <http://www.eurofound.europa.eu/publications/customised-report/2013/working-conditions-labour-market/self-employed-or-not-self-employed-working-conditions-of-economically-dependent-workers-background>.

¹³² *Op. cit.*, nota 35.

¹³³ *Ibidem*, pp. 2-3. Obsérvese que tanto Uber como Airbnb tienen sedes principales en Irlanda.

¹³⁴ Cremers, J. (Ed.), *In Search of Cheap Labour in Europe: Working and Living Conditions of Posted Workers*, Amsterdam, International Books, 2011.

laboral de los “médicos residentes”. Irlanda admitió que no había sido posible lograr una situación de total cumplimiento de la directiva pero añadió que ello no se había debido a un fallo por su parte a la hora de tomar las medidas necesarias¹³⁵. No obstante, se espera que se produzcan más movilizaciones de médicos y enfermeras reivindicando una mejora de las condiciones laborales. Igualmente en Reino Unido el largo conflicto sobre la jornada laboral entre médicos residentes y el Gobierno se está agravando¹³⁶.

En ambos países, la precarización del trabajo del sector público es un asunto de gran preocupación. En Irlanda, uno de cada diez empleados con salario bajo es un empleado del sector público¹³⁷. En Reino Unido, aunque las estadísticas no son exactas y no todos los empleados en las categorías siguientes son funcionarios, los contratos de cero horas son cada vez más habituales en la “administración pública”, “salud y trabajo social” y en “educación”¹³⁸. La precarización en la educación se ha convertido en un asunto muy grave en Irlanda. A nivel de secundaria, los profesores contratados después de 2012 han sido situados en una escala salarial inferior con la categoría de “nuevos” que los contratados antes de 2012¹³⁹. Esto ha provocado que haya personas realizando el mismo trabajo, en las mismas escuelas, pero recibiendo salarios distintos. En el momento de escribir este artículo, este asunto ha llegado a alcanzar tal magnitud que el cese generalizado de los colegios de secundaria es una posibilidad inminente¹⁴⁰. A nivel universitario, Flynn describe cómo en Irlanda hay un importante volumen de docencia y de trabajo de investigación que lo están realizando “profesores temporales” y “profesores asociados”, además de los llamados “profesores auxiliares”, quienes no tienen seguridad laboral en absoluto y tienen que retomar continuamente la difícil y exhaustiva búsqueda del siguiente contrato de trabajo de corta duración¹⁴¹. El mismo fenómeno es patente en Reino

¹³⁵ Case C-87/14 European Commission v Ireland, ECLI:EU:C:2015:449.

¹³⁶ <http://www.bbc.com/news/health-37777678>.

¹³⁷ Collins, *op. cit.*, nota 10, p. 17.

¹³⁸ Clarke and D’Arcy, *op. cit.*, n 33, p. 22.

¹³⁹ Este módulo de “nuevos” se aplica en todos los servicios públicos.

¹⁴⁰ <http://www.irishtimes.com/news/education/strike-looms-schools-warn-may-not-reopen-after-midterm-1.2843337>

¹⁴¹ Flynn, M., “The Casualisation of Labour in Third Level Institutions”, *Irish Left Review*, Dublin, September 2014; quoted in a lecture delivered by the President of Ireland, February 26, 2015.

<http://www.president.ie/en/media-library/speeches/edward-phelan-lecture-2015-the-future-of-work>

Unido¹⁴².

4.3. Polémica 3: “Acontecimientos externos” y Trabajo Decente

Las políticas y estrategias del gobierno son, por supuesto, siempre vulnerables a conmociones externas y acontecimientos imprevisibles. En el caso de Irlanda y Reino Unido son bastantes las amenazas visibles en lo relativo a la creación de empleo y al trabajo decente.

En Irlanda, el modelo dependiente de IED sigue estando sometido a bastante presión especialmente en lo que respecta al impuesto de sociedades tan bajo de Irlanda (12,5%). En el verano de 2016, la Comisión Europea concluyó que Irlanda había concedido a la multinacional americana Apple unos beneficios fiscales exagerados de hasta 13.000 millones de Euros¹⁴³. La Comisión determinó que los beneficios fiscales concedidos eran ilegales al amparo de la legislación sobre ayudas estatales de la UE ya que permitían que Apple pagase sustancialmente menos impuestos que otras empresas. El asunto del impuesto de sociedades tan bajo de Irlanda aparecerá nuevamente en los debates a raíz de la propuesta realizada por la Comisión de la Base Imponible Consolidada Común del Impuesto sobre Sociedades (BICIS)¹⁴⁴. En EEUU, el próximo Presidente podría reformar la legislación norteamericana con el objetivo de forzar a las empresas americanas a pagar más impuestos “en casa” y a tomar medidas drásticas sobre la forma en que dichas empresas actualmente desvían sus beneficios a través de Irlanda para reducir la fiscalidad. Si se producen avances en estas áreas, que pueden hacer que Irlanda resulte menos atractiva para la IED (EEUU), podría haber repercusiones graves en la tasa de empleo¹⁴⁵. En cuanto a trabajo decente, Supiot comenta que incluso “los modelos nacionales legislativos son tratados hoy como muchos productos que compiten los unos contra los otros en el mercado global de las normas”¹⁴⁶. Las clasificaciones financieras solventes,

¹⁴² Ver, por ejemplo, <http://www.theguardian.com/higher-education-network/2016/feb/12/casual-contracts-are-ruining-universities-for-staff-and-students>

¹⁴³ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2923_en.htm.

¹⁴⁴ https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/corporate-tax-reform-package_en_en

¹⁴⁵ Las repercusiones de la reubicación de Dell de Irlanda a Polonia hace unos 7 años todavía se sienten en Irlanda (<http://www.rte.ie/news/2009/0108/112419-dell/>).

¹⁴⁶ Supiot, A., “Law and Labour. A World Market of Norms?”, *New Left Review*, London, 2006, 39, pp. 109-11, p. 112.

atribuidas a los Estados por parte de empresas privadas, determinan su valor en los mercados financieros. La puntuación de un país, según el índice “Doing Business” del Banco Mundial o la Legislación sobre Protección al Empleo (LPE) del FMI, es peor si su sistema legal laboral garantiza más derechos o mayor protección a los trabajadores¹⁴⁷. En el caso de Irlanda, mantener la IED de EEUU significa mantener un modelo concreto de estándares de empleo, lo cual tiene implicaciones para los derechos sindicales, la LPE, derechos contractuales y estándares laborales decentes.

Por supuesto que el “acontecimiento externo” más importante que afecta al Reino Unido (y en menor medida a Irlanda) será la salida del país de la UE (“Brexit”).

Los argumentos por ambas partes relativos al debate sobre el referéndum anterior a éste fueron variados y complejos pero es muy posible que una de las implicaciones sea que se produzca una revisión de la legislación laboral del Reino Unido. La directiva sobre la jornada laboral es probablemente la ley de la UE sobre la que los distintos gobiernos de RU se han mostrado más hostiles (incluso teniendo en cuenta la cláusula de “no participación” del RU), aunque son muchos dentro del movimiento sindical de RU los que consideran que el Brexit tendrá efectos negativos graves para los derechos laborales¹⁴⁸.

4.4. Polémica 4: Políticas Activas del Mercado de Trabajo (PAMT)

Las reformas “insignia” de las PAMT tanto en Irlanda como en RU han estado cargadas de polémica. El plan irlandés “JobBridge”, con el que se pretendía crear 5.000 puestos de trabajo durante un periodo de 2 a 5 años, fue ampliado para incluir unos 46.000 puestos de prácticas de entre 6 y 9 meses. Lo más preocupante fue que el plan lo usaron empleadores de todo el país, independientemente de su tamaño, titularidad o beneficios¹⁴⁹. Estos incluían desde actores financieros globales (JP Morgan, Boston

¹⁴⁷ Kresal, B., “Mutating or Dissolving Labour Law?”, en Rigaux, M. Buelens, J. & Latinne, A. (Eds.), *From Labour Law to Social Competition Law?*, Cambridge, Intersentia, 2014, pp. 149-160, p. 151.

¹⁴⁸ Doherty, M., “Through the Looking Glass: Brexit, Free Movement and the Future”, *Kings Law Journal*, London, 2016, forthcoming.

¹⁴⁹ Cifras e información de la investigación realizada por el periódico Sunday Business Post; 24 de abril, 2016, <https://www.businesspost.ie/news/how-intern-labour-staffed-tech-giants-hse-supermarkets-314860>.

Scientific) hasta grandes minoristas (Marks and Spencer's), universidades públicas (Trinity College Dublin) o la Dirección de Servicios Sanitarios (HSE, agencia estatal que opera el servicio de salud público). En medio de toda la polémica, el Ministro de Protección Social anunció que el plan "JobBridge" iba a terminar a finales de 2016¹⁵⁰.

En Reino Unido, el "Programa de Trabajo" también ha sido objeto de duras críticas. Según un informe, "las empresas que se acogen al plan que "compense trabajar" están acogiendo a prácticas de selección fácil y barata: ayudan a encontrar trabajo a los demandantes de empleo que están "más dispuestos" a trabajar e ignoran a todos los demás"¹⁵¹. El plan de "Crédito Universal" se ha paralizado. Aunque las disposiciones legales que lo promulgaron entraron en vigor en 2012¹⁵², hubo elementos de este paquete que habían sido objeto de recortes presupuestarios antes de que se introdujera totalmente (p.e., las prestaciones laborales y los subsidios de empleo debido a la sustitución de desgravaciones fiscales). El programa también ha estado plagado de retrasos, y en 2014 fue tratado como un proyecto completamente nuevo por parte del organismo protector del gobierno, la autoridad para grandes proyectos (MPA), tras someterlo a un "reseteamiento". Los 40 millones de libras gastados en TI para el proyecto también fueron completamente dados por perdidos en 2013 después de que se supiera que el trabajo había sido inadecuado. Finalmente, su principal impulsor, el antiguo líder del Partido Conservador, Iain Duncan-Smith, dimitió como Ministro de Trabajo y Pensiones en 2016 con la advertencia de que el Gobierno llevaba los libros a costa de los más vulnerables de la sociedad, recortando en bienestar y prestaciones sociales¹⁵³.

5. ¿Más trabajos y mejores?

La sección anterior se decanta hacia lo negativo pero por supuesto que hay respuestas positivas a muchos de estos aspectos. En primer lugar, la creación de empleo en Reino Unido e Irlanda sigue un ritmo que sería la envidia de muchas economías europeas. En segundo lugar, ha habido respuestas políticas y legislativas a distintos problemas relativos a los

¹⁵⁰ <http://www.rte.ie/news/2016/0522/790165-varadkar-jobbridge-scheme/>.

¹⁵¹ <https://www.theguardian.com/commentisfree/2013/feb/20/work-programme-success-creaming-parking>

¹⁵² The Welfare Reform Act 2012.

¹⁵³ <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/iain-duncan-smith-resigns-as-work-and-pensions-secretary-over-disability-benefit-cuts-a6940126.html>

contratos de cero horas y a los salarios bajos (especialmente aumentos en el salario mínimo). En tercer lugar, en ambos países parece que ya ha pasado la etapa más dura de los años de austeridad; en Irlanda, está a punto de comenzar un periodo de “recuperación de pagas” de los funcionarios. En cuarto lugar, en un mundo globalizado, la exposición a los “choques externos” es inevitable. El impacto total del Brexit aún se desconoce. Y finalmente, las PAMT son muy difíciles de aplicar. En ambos países al menos se han desarrollado programas nuevos (aunque de una forma bastante dependiente de decisiones tomadas con anterioridad, a tenor de un estado de bienestar “liberal” y unas tradiciones laborales). Una evaluación reciente realizada por el “Programa de Trabajo” de Reino Unido afirma que ahora está funcionando al menos igual de bien que los programas anteriores. Así mismo, el Centro para la Inclusión Económica y Social, que desempeña un papel oficial en la evaluación del “Programa de Trabajo”, estima que “los rendimientos debidos a su diseño y a su puesta en marcha han permitido un nivel similar de resultados de alrededor de la mitad del coste por participante de programas anteriores”¹⁵⁴.

No obstante, persisten los problemas sobre la polarización del mercado laboral, la desigualdad creciente en los ingresos y la calidad de los trabajos, especialmente para los jóvenes (que comienzan la educación universitaria con unas cifras crecientes sin precedentes) y entre las mujeres¹⁵⁵. En este sentido, debemos concluir reflexionando sobre la interacción entre la creación de empleo con los otros pilares del trabajo decente; los derechos laborales fundamentales, el diálogo social y la seguridad social.

La continuidad del modelo anglosajón es digna de ser tomada en cuenta. El empleo sigue estando firmemente arraigado en el modelo de “suelo de derechos”, con enmiendas (que aunque sean positivas en términos de aumento del salario mínimo y propuestas de contratos de hora cero) no van más allá de “meros retoques superficiales”. Los derechos laborales están muy controlados y regulados por los inspectores de trabajo del Estado. Todas las reformas tienen como objetivo resolver los conflictos lo más cerca del lugar de trabajo posible (en Irlanda, con una reforma del sistema de tribunales laborales; en Reino Unido, en parte, con la introducción de “tasas judiciales” para “desalentar las “denuncias injustificadas”¹⁵⁶. Resolver conflictos a nivel del lugar de trabajo es un

¹⁵⁴ <https://www.gov.uk/government/collections/work-programme-statistics--2>

¹⁵⁵ “Around half of the net growth in female employment in 2014 came from women moving in to lower-paid part-time jobs”, <https://www.tuc.org.uk/equality-issues/gender-equality/equal-pay/tuc-warns-low-paid-jobs-recovery-women>

¹⁵⁶ En Irlanda la ley *Workplace Relations Act* 2015, en RU, *The Employment Tribunals and the*

objetivo admirable, sin embargo entraña problemas dada la falta de apoyo de los trabajadores individuales en el lugar de trabajo. La presencia de sindicatos se ha visto muy reducida; las razones para ello son complejas y presentan múltiples aspectos, pero ciertamente la falta de apoyo legislativo para las funciones de representación sindical es uno de ellos¹⁵⁷.

Sin embargo, en el área de cumplimiento de la legislación laboral, la ley irlandesa y de Reino Unido se mueve de forma consistente con las tendencias europeas. Primero, una consecuencia de la austeridad ha sido la reducción de los recursos de todas las agencias estatales, comprometiendo su capacidad para cumplir adecuadamente sus funciones. En segundo lugar, a nivel de UE, lo que hemos visto en los últimos años referente a legislación del mercado laboral ha estado bastante centrado en reformas de aplicación y procedimiento de la legislación existente (p.e., la Directiva de la UE sobre el Desplazamiento de Trabajadores; la Directiva que reivindica el libre movimiento de los derechos de los trabajadores)¹⁵⁸. No procede comentar que tal legislación es no exactamente bien acogida. En primer lugar cabe resaltar la estrecha visión de la reforma de la legislación laboral proveniente de la UE, y en segundo lugar, que si bien existe reconocimiento en tal legislación del papel e importancia de las actividades de los interlocutores sociales en cuanto a asegurar la reivindicación de los derechos laborales, hay poco contenido que pueda hacer que estos sean más posibles, al menos en países como Irlanda y Reino Unido.

No es polémico debatir que las tendencias generales al amparo de la legislación de la UE están en contra de las propuestas colectivas a la legislación del mercado laboral, especialmente en el 'Laval Quartet' (Laval, Viking, Ruffert y Luxemburgo), y más recientemente en decisiones como *Alemo Herron*¹⁵⁹. En el referéndum sobre el Brexit, por ejemplo, el

Employment Appeal Tribunal Fees Order 2013 No. 1893.

¹⁵⁷ Ver Doherty, M., "When You Ain't Got Nothin', You Got Nothin' to Lose.... Union Recognition Laws, Voluntarism and the Anglo Model", *Industrial Law Journal*, Oxford, 2013, 42, pp. 369-397. La ley sobre sindicatos de RU *Trade Union Act* 2016 impone una serie de restricciones a los sindicatos, relativas a votaciones, acciones industriales en servicios esenciales, y tiempo libre pagado para representantes sindicales.

¹⁵⁸ Directiva 2014/67/EU del Parlamento Europeo y del Consejo del 15 de mayo de 2014 sobre la aplicación de la Directiva 96/71/CE relativa al destino de los trabajadores en el marco de la disposición de servicios, OJ L159/11; Directiva 2014/54/UE del Parlamento Europeo y del Consejo del 16 de abril de 2014 sobre medidas que facilitan el ejercicio de los derechos conferidos a los trabajadores en el contexto de libertad de movimiento de los trabajadores, OJ L128/8.

¹⁵⁹ Doherty, M., "Can the Patient Survive the Cure? Irish Labour Law in the Austerity Era", *European Labour Law Journal*, Leuven, 2014, 5, pp. 82-96. Case C-341/05 *Laval v Svenska Byggnadsarbetareförbundet* [2007] ECR I-11767; Case C-438/05 *International Transport Workers' Federation and Finnish Seamen's Union v Viking Line ABP* [2007]

movimiento sindical del Reino Unido se encontró con una disyuntiva. Mientras que los sindicatos reconocían que la pertenencia a la UE había asegurado importantes derechos laborales, en toda la UE habían sido muy críticos con los recientes avances en el ámbito de la política social de la UE. El Tribunal de Justicia de la UE, en las sentencias sobre el “Laval Quartet”, ha “subyugado los derechos humanos fundamentales a la huelga y al convenio colectivo frente a las libertades de las empresas consagradas en los Cuatro Pilares del Tratado de la UE”¹⁶⁰. Como el movimiento laborista consideraba que la UE estaba dando un giro cada vez mayor hacia el neoliberalismo, resultaba difícil defenderla enérgicamente como garante de los derechos de los trabajadores.

Barnard destaca que este caso del Tribunal de Justicia refleja el “enfoque de mercado único” del Tribunal de Justicia de la UE, que considera que la aplicación de la legislación laboral nacional por parte de un país anfitrión es una barrera para la provisión de servicios al amparo del artículo 56 TFEU y por tanto presumiblemente ilegal¹⁶¹. Esto contrasta con la visión sobre “legislación laboral” que tradicionalmente han mantenido Irlanda y Reino Unido, y otros Estados miembros, según la cual se aplican las normas nacionales a todos los que trabajan en el territorio nacional en nombre de la igualdad, justicia y, esencialmente, las buenas relaciones industriales, y confía considerablemente en la supervisión por parte de los interlocutores sociales.

Al margen de la jurisprudencia del Tribunal, una respuesta clave a la crisis, además de los términos expresados en los Memorándums de Entendimiento acordados con los “países del programa” (incluida Irlanda, por supuesto), ha sido la adopción de un paquete estricto de gobernanza económica para todos los países de la Eurozona¹⁶². A pesar de la limitada competencia en el ámbito de legislación laboral del legislador de la UE en los Tratados (ver Artículos 151 y 153 del TFE), el Pacto por el Euro Plus es bastante claro sobre lo que deben hacer los Estados miembros para

ECR I-10779; Case C-346/06 Rüffert v Land Niedersachsen [2008] ECR I-1989; and Case C-319/06 Commission v Luxembourg [2006] ECR I-8673; Case C-426/11 Alemo-Herron v Parkwood Leisure Ltd.

¹⁶⁰ Hendy, J., *Workers' and Trade Union Rights: the Dilemma of the EU Referendum*, Institute of Employment Rights, London, 2015, <http://www.ier.org.uk/sites/ier.org.uk/files/11%20John%20Hendy%20papers.pdf>

¹⁶¹ Barnard, C., “The UK and Posted Workers: The Effect of Commission v Luxembourg on the Territorial Application of British Labour Law”, *Industrial Law Journal*, Oxford, 2009, 38, pp. 123-135.

¹⁶² Balamoti, E., “Evaluating the New Rules of EU Economic Governance in Times of Crisis”, *European Labour Law Journal*, Leuven, 2014, 5, pp. 97-116.

“promover la competitividad”¹⁶³:

- revisar los acuerdos sobre fijación de salarios y, donde sea necesario el nivel de centralización en el proceso de negociación, y los mecanismos de indexación;

- asegurar que la fijación de salarios en el sector público apoye los esfuerzos de competitividad en el sector privado (teniendo en cuenta el importante y costoso efecto de los salarios del sector público).

Las “Recomendaciones Fijas por País” (REP) que ahora se han dado a los Estados miembros son más intrusivas que nunca en el ámbito de la legislación laboral, centrándose cada vez más en los mecanismos de fijación de salarios¹⁶⁴. Bekker y Klosse destacan que al menos hay cinco mecanismos de coordinación que respaldan estas REP, y van desde medidas suaves de coordinación de política de legislación (el Pacto por el Euro Plus y Europa 2020) hasta aquellas que combinan mecanismos legales suaves y duros (el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y el Procedimiento de Desequilibrios Macroeconómicos)¹⁶⁵. Por tanto, como en Irlanda el Ministerio de Gasto Público y Reforma domina las acciones políticas en materia de legislación laboral, vemos como cada vez más la política de empleo de la UE está dirigida por el consejo Ecofin, compuesto por los ministros de economía y finanzas (e importantes comisarios de la UE) de los Estados miembros. La crisis también ha provocado que haya respuestas políticas guiadas por el intergubernamentalismo; por ejemplo, no ha habido ningún intento básico de reformar la legislación social de la UE como tampoco ha habido intervención alguna del Tribunal de Justicia en el impacto que han tenido las medidas económicas exigidas por la Troika (a diferencia de las claras intervenciones de la OIT y del Consejo de Europa)¹⁶⁶. Por supuesto que la

¹⁶³http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/120296.pdf

¹⁶⁴ Bekker, S. & Klosse, S., “Changing Legal Context of Employment Policy Coordination: How do Social Policy Issues Fare after the Crisis?”, *European Labour Law Journal*, Leuven, 2013, 5, pp. 6-28.

¹⁶⁵ Bekker, S. & Klosse, S., “EU Governance of Economic and Social Policies: Chances and Challenges for Social Europe”, *European Journal of Social Law*, Gent, 2013, pp. 103-126. CSRs were originally formulated in the context of the (soft law) Open Method of Co-ordination (OMC).

¹⁶⁶ En términos de las obligaciones de la OIT, ver por ejemplo Case 2820 in the 365th Report of the Committee on Freedom of Association (November 2012), 784-2003 (disponible en: www.ilo.org/gb/GBSessions/GB316/ins/WCMS_193260/lang-en/index.htm). El Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS), el máximo órgano supervisor de la Carta Social Europea del Consejo Europeo, en sus conclusiones de 2013, encontró 180 casos de violaciones de la Carta relativas a salud, seguridad social y protección social. Países del programa como Grecia y Rumanía recibieron especialmente

salida de Reino Unido representa el intergubernamentalismo in extremis. El diálogo social parece estar en desuso y en su lugar, en la Eurozona, donde la devaluación de la moneda no es una opción a considerar, asistimos a la “carga de los ajustes” recayendo sobre los sistemas de legislación laboral nacionales (siempre con el objetivo de reducir sus “efectos distorsionantes”) y que ahora compiten cada vez más unos con otros¹⁶⁷.

Doherty destaca que la respuesta irlandesa a la crisis, moldeada y aprobada por la Troika, (incluida, por supuesto, la Comisión Europea), ha enfatizado medidas orientadas a reducir la influencia de los sindicatos en la regulación del mercado laboral y asimismo reducir el ámbito para la negociación colectiva de los estándares de empleo en favor de unos mínimos legales obligatorios¹⁶⁸. El papel desempeñado por los agentes sociales (y en especial, los sindicatos) a la hora de aplicar y controlar los estándares de empleo también se ha visto mermado. En un sector público tan sindicalizado, se ha dado un paso hacia la degradación de los términos y condiciones laborales, especialmente para los nuevos funcionarios, y hacia el alejamiento de una estrategia consensuada colaborativa respecto al convenio colectivo. Claramente el paso dado ha sido hacia el establecimiento de unas normas legislativas que parecen funcionar más como un “techo” que como un “suelo”.

Las medidas de austeridad aplicadas en Reino Unido han sido en su mayoría impuestas por el propio Gobierno del país de forma completamente autónoma¹⁶⁹. En relación a la concentración geográfica y por sectores de trabajos con salario bajo, así como el asunto clave del referéndum sobre del Brexit, en lo que a concentración de *trabajadores emigrantes* se refiere, cabe destacar que el asunto no es simplemente una cuestión de *suministro* de trabajo. Tal y como resalta Dominic Casciani:

“El Reino Unido ha estado creciendo con mayor rapidez que muchas partes de la Eurozona. Los empleadores británicos han visto cómo se consiguen trabajadores extranjeros baratos: a través de agencias de empleo que trabajan mucho en la Europa continental para captar y contratar

un gran número de conclusiones negativas,
[www.coe.int/T/DGHL/Monitoring/SocialCharter/NewsCOEPortal/Conclusions2013
Publication_en.asp](http://www.coe.int/T/DGHL/Monitoring/SocialCharter/NewsCOEPortal/Conclusions2013Publication_en.asp)

¹⁶⁷ Däubler, W., “Labour Law and Competition”, en Rigaux, M. Buelens, J. & Latinne, A. (Eds.), *From Labour Law to Social Competition Law?*, Cambridge, Intersentia, 2014, pp. 57-66.

¹⁶⁸ Doherty, *op. cit.*, nota 64.

¹⁶⁹ <https://www.gov.uk/government/policies/deficit-reduction>

trabajo extranjero”¹⁷⁰.

El centrarse exclusivamente en la disponibilidad de mano de obra barata revela que no se ha captado la idea de que las opciones políticas y legislativas de Reino Unido, y las preferencias de los empleadores, han propiciado las condiciones adecuadas para que florezcan la demanda y la oferta de mano de obra barata; en este sentido debemos destacar la prevalencia de contratos precarios, la disminución de los derechos de sindicales y la retirada de apoyo institucional para la negociación colectiva por sectores, así como los inadecuados recursos de inspectores de trabajo. En conclusión, pues, aún le queda mucho camino por recorrer al trabajo decente en Irlanda y en Reino Unido. Como algunos dicen, puede ser que la legislación laboral sólo acabe facilitando eventualmente una corrección marginal de los peores excesos de la liberalización del mercado (laboral) y no pueda modificar, sin más, las “bases y principios de la existencia y funcionamiento del mercado”¹⁷¹. Sin embargo, un cambio legal progresivo puede ser el comienzo. En este sentido, hay al menos tres campos en los que una reforma podría ayudar. Primero, las nuevas directivas sobre contratación pública requieren explícitamente que los Estados miembros tomen las medidas oportunas para asegurar que para cumplir los contratos públicos “los actores económicos cumplan con las obligaciones aplicables en los sectores de legislación medioambiental, social y laboral establecida por la legislación de la UE, la nacional y los acuerdos colectivos”, así como varios convenios de la OIT (Artículo 18 de la Directiva 2014/24/UE)¹⁷². Un traslado y funcionamiento sólidos de las directivas a nivel de Estados miembros, así como la protección del Tribunal en el funcionamiento de las “cláusulas sociales”, permitiría a los Estados miembros emplear el dinero de los contribuyentes para promover objetivos de trabajo decente.

¹⁷⁰ <http://www.bbc.com/news/uk-31748423>. El artículo informa sobre la investigación realizada por el Observatorio de Emigración de la Universidad de Oxford, que junta información sobre números de emigración a nivel local; <http://www.migrationobservatory.ox.ac.uk/resources/reports/projected-number-foreign-born-residents-local-areas-2014/> (accessed 30 September 2016).

¹⁷¹ Rigaux, M., “Labour Law or Social Competition Law? The Right to Dignity of Working People Questioned (Once Again)”, en Rigaux, M. Buelens, J. & Latinne, A. (Eds.), *From Labour Law to Social Competition Law?*, Cambridge, Intersentia, 2014, pp. 1-16, p. 1.

¹⁷² Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo del 26 de febrero de 2014 sobre la contratación pública Directiva 2004/18/CE, OJ L94/65; Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo del 26 de febrero de 2014 sobre la contratación por parte de entidades que operan los servicios de agua, energía, transporte y servicios postales y la Directiva 2004/17/EC, OJ L94/243.

En segundo lugar, el texto refundido y tantas veces sometido de las directivas sobre información y consulta puede dar un nuevo impulso a los Estados miembros (especialmente aquellos que no cuentan con un sistema reglamentario general permanente de información de empleados, ni un sistema general permanente y reglamentario de representación de los empleados en el lugar de trabajo) para mirar de nuevo las estructuras de representación de los empleados en el lugar de trabajo, especialmente donde no hay presencia sindical¹⁷³.

En tercer lugar, en el contexto del programa de la Comisión para modernizar la legislación de las empresas y mejorar la gobernanza corporativa, mirar nuevamente la representación del trabajador a nivel de altos mandos, y cómo pueden reforzarse las disposiciones en este sentido proporcionaría no sólo una mayor protección para el trabajador sino también demostraría que la UE y las élites nacionales han aprendido parte de la lección ante el público general, cada vez más cínico y enfadado tras los fallos legislativos y corporativos que han desembocado en la crisis, y en algunos casos la han prolongado¹⁷⁴.

La legislación laboral desempeña una función central y compleja en la vida contemporánea social y económica pero es necesario urgentemente realizar un replanteamiento de la misma para poder conciliar mejor los derechos sociales y las libertades económicas, así como promover el trabajo decente. Sin embargo, cualquier campo de la ley sólo puede ser analizado mirando la realidad social subyacente. Por consiguiente, “en vista de la omnipresencia de las visiones del mundo sobre economía liberal”, cualquier reformulación requerirá el surgimiento y la movilización de una “fuerza social eficaz contrapuesta”¹⁷⁵.

6. Bibliografía

Balamoti, E., “Evaluating the New Rules of EU Economic Governance in Times of Crisis”, *European Labour Law Journal*, Leuven, 2014, 5.

Barnard, C., “The UK and Posted Workers: The Effect of Commission v Luxembourg on the Territorial Application of British Labour Law”, *Industrial Law Journal*, Oxford, 2009, 38.

¹⁷³ <http://www.etui.org/News/Recast-of-the-information-and-consultation-directives-a-new-stage-in-the-better-regulation-campaign>

¹⁷⁴ http://ec.europa.eu/justice/civil/company-law/corporate-governance/index_en.htm

¹⁷⁵ Latinne, A., “Labour Law or Social Competition Law: Some Concluding Critical”, en Rigaux, M. Buelens, J. & Latinne, A. (Eds.), *From Labour Law to Social Competition Law?*, Cambridge, Intersentia, 2014, pp. 175-187, p. 186.

- Bekker, S. & Klosse, S., “Changing Legal Context of Employment Policy Coordination: How do Social Policy Issues Fare after the Crisis?”, *European Labour Law Journal*, Leuven, 2013, 5.
- Bekker, S. & Klosse, S., “EU Governance of Economic and Social Policies: Chances and Challenges for Social Europe”, *European Journal of Social Law*, Gent, 2013.
- Burchell, B. *et al.*, “The Quality of Employment and Decent Work: Definitions, Methodologies, and Ongoing Debates”, *Cambridge Journal of Economics*, Cambridge, 2014, 38.
- Collins, M., *Earnings and Low Pay in the Republic of Ireland: A Profile and Some Policy Issues*, NERI Working Paper Series, Dublin, n. 29, 2015, <http://www.nerinstitute.net/research/earnings-and-low-pay-in-the-republic-of-ireland/>.
- Cremers, J. (Ed.), *In Search of Cheap Labour in Europe: Working and Living Conditions of Posted Workers*, Amsterdam, International Books, 2011.
- Däubler, W., “Labour Law and Competition”, en Rigaux, M., Buelens, J. & Latinne A. (Eds.), *From Labour Law to Social Competition Law?*, Cambridge, Intersentia, 2014.
- Doherty, M., “It Must Have Been Love...But It's Over Now. The Crisis and Collapse of Social Partnership In Ireland”, *Transfer: European Review Of Labour And Research*, Brussels, 2011, 17, 3.
- Doherty, M., “Battered and Fried? Regulation of Working Conditions and Wage-Setting after the ‘John Grace’ Decision”, *Dublin University Law Journal*, Dublin, 2013, 19.
- Doherty, M., “When You Ain't Got Nothin', You Got Nothin' to Lose... Union Recognition Laws, Voluntarism and the Anglo Model”, *Industrial Law Journal*, Oxford, 2013.
- Doherty, M., “Can the Patient Survive the Cure? Irish Labour Law in the Austerity Era”, *European Labour Law Journal*, Leuven, 2014, 5.
- Doherty, M., “Through the Looking Glass: Brexit, Free Movement and the Future”, *Kings Law Journal*, London, 2016, forthcoming.
- Flynn, M., “The Casualisation of Labour in Third Level Institutions”, *Irish Left Review*, Dublin, September 2014; quoted in a lecture delivered by the President of Ireland, February 26, 2015.
- Hardiman, N. & MacCarthaigh, M., “How Governments Retrench in Crisis: the Case of Ireland”, *Geary Working Paper Series*, Dublin, 2013, 15, <http://www.ucd.ie/geary/static/publications/workingpapers/gearywp201315.pdf>

- Hendy, J., "Workers' and Trade Union Rights: the Dilemma of the EU Referendum", *Institute of Employment Rights*, London, 2015, <http://www.ier.org.uk/sites/ier.org.uk/files/11%20John%20Hendy%20papers.pdf>
- Kresal, B., "Mutating or Dissolving Labour Law?", en Rigaux, M., Buelens, J. & Latinne, A. (Eds.), *From Labour Law to Social Competition Law?*, Cambridge, Intersentia, 2014.
- Martin, J., "Activation and Active Labour Market Policies in OECD Countries: Stylised Facts and Evidence on their Effectiveness", *IZA Journal of Labor Policy*, New York, 2015, 4, 4.
- Milanovic, B., *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*, Boston, Harvard University Press, 2016.
- O' Kelly, K., "The End of Social Partnership in Ireland?", *Transfer: European Review of Labour and Research*, Brussels, 2010, 16, 3.
- O' Sullivan, M. *et al.*, *A Study on the Prevalence of Zero Hours Contracts among Irish Employers and their Impact on Employees*, Department of Jobs, Enterprise and Innovation, Dublin, 2015, <https://www.djei.ie/en/Publications/Publication-files/Study-on-the-Prevalence-of-Zero-Hours-Contracts.pdf>
- Prassl, J., *The Concept of the Employer*, Oxford, OUP, 2015.
- Rigaux, M., "Labour Law or Social Competition Law? The Right to Dignity of Working People Questioned (Once Again)", en Rigaux, M., Buelens, J. & Latinne, A. (Eds.), *From Labour Law to Social Competition Law?*, Cambridge, Intersentia, 2014.
- Standing, G., *The Precariat: The New Dangerous Class*, London, A&C Black, 2011.
- Whittaker, M. & Hurrell, A., *Low Pay Britain 2013*, Resolution Foundation, London, 2013, <http://www.resolutionfoundation.org/publications/low-pay-britain-2013/>
- Wickham, J. & Bobek, A., *Bogus Self-employment in the Irish Construction Sector*, TASC, Dublin, 2016, http://www.tasc.ie/download/pdf/bogus_selfemploymentfinal.pdf

Las Aportaciones de las Técnicas de Clasificación y Medición de la Satisfacción respecto al Desarrollo del concepto de Trabajo Decente

Lilyana NACHEVA-SKOPALIK*

RESUMEN: El artículo presenta las principales formulaciones de normas de sistemas de gestión de la calidad, así como las técnicas del uso de la clasificación y medición de la satisfacción de los trabajadores, los cuales se presentan como eficaces mecanismos de control óptimo de la calidad en el empleo. Se muestran, además, varios ejemplos de aplicación de estas técnicas en diferentes áreas con la finalidad de presentar y determinar el potencial de estas técnicas para contribuir al desarrollo sostenible de concepto de Trabajo Decente.

Palabras clave: Sistemas de Gestión de la Calidad, Trabajo Decente, evaluación de la satisfacción, trabajadores.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Sistema de gestión de la calidad. 3. Satisfacción del cliente. 4. Calidad, características de la calidad y su importancia. 5. Control óptimo de la calidad. 6. Técnica para la medición de la satisfacción. 7. Representación gráfica de los resultados de la medición de la satisfacción. 8. Ejemplo de medición de la satisfacción. 8.1. Producción tecnológica. 8.2. Educación. 8.3. Servicio administrativo. 8.4. Servicio de salud. 8.5. Elección de un lugar de trabajo. 9. Organización Internacional del Trabajo y Agenda de Trabajo Decente. 10. Importancia de la evaluación y el control en el concepto de Trabajo Decente. 11. Aportación de la medición de satisfacción y técnicas de clasificación en el proyecto de Trabajo Decente. 12. Conclusión. 13. Bibliografía.

* Profesora Titular en el Departamento de Informática Aplicada en la Facultad de Económicas en la Technical University of Gabrovo, Bulgaria.

Contribution of Ranking and Satisfaction Measurement Techniques for sustainable Development of Decent Work concept

ABSTRACT: The paper presents main formulations from Quality Management Systems standards and using ranking and satisfaction measurement approaches for the purpose of optimal quality control. Various examples of application of these techniques in different areas are shown. The potential of these techniques to contribute for sustainable development of Decent Work concept is grounded.

Key Words: Quality Management Systems, Decent Work, Satisfaction Measurement, Workers.

1. Introducción

En nuestra vida cotidiana evaluamos cosas continuamente. Con frecuencia oímos expresiones como: “¡Qué buen tiempo hace!”, “¡Es un vestido ideal!”, “¡Qué hotel tan horrible!”, “¡Qué rico está el pastel!”, “¡Vaya vista tan impresionante!”, “¡Qué visita tan estupenda a Málaga”!

¿Cómo realizamos tales juicios? Las percepciones personales dependen de factores como el humor, el estado psicológico, el estado de salud, la situación económica, el gusto, los criterios estéticos, el nivel de conocimiento, los antecedentes personales, principios filosóficos, la educación, moda y muchos otros. Mientras que para la experiencia personal podemos valorar cosas basándonos principalmente en la percepción personal emocional e intuitiva, para fines profesionales es necesario emplear unos mecanismos científicos bien fundamentados.

El cliente de un restaurante puede valorar la comida simplemente diciendo “¡riquísimo!, ¡delicioso!” sin necesidad de explicar en detalle por qué, mientras que el experto que evalúa la comida de un restaurante para que le concedan una estrella Michelin tiene que aplicar unos criterios estrictos. Nos gusta el par de zapatos que compramos, sin embargo los expertos en control de calidad emplean varios criterios específicos para clasificarlos dentro de la categoría de calidad correspondiente.

¿Es necesario estar satisfechos y contentos con nuestro trabajo? Hay un dicho curioso que dice: Me gusta el empleo pero el trabajo lo estropea. ¿Cómo estamos de satisfechos con nuestro trabajo? ¿Cómo podemos medir este parámetro? Estas son algunas de las cuestiones que se van a abordar en este artículo.

Aunque resulte imposible evitar la subjetividad en la percepción y en la evaluación, hay que aplicar mecanismos para procesar y resumir las percepciones subjetivas con objetividad.

Existen técnicas para la clasificación y medición de la satisfacción, así como experiencia para poder aplicarlas en diferentes áreas. Transferir la experiencia ganada al campo del Trabajo Decente sería una aportación esencial para el desarrollo sostenido del concepto de Trabajo Decente.

2. Sistema de gestión de la calidad

El desarrollo de la serie de normas ISO 9000 es un hito en la estrategia global de las relaciones de producción, gestión, comercio y economía. Para los países de la Unión Europea la serie de normas ISO 9000 y la norma UNE-EN ISO 9001:2000, “Sistemas de gestión de la

calidad. Requisitos” son especialmente importantes. Después de la primera versión la norma se actualizó en 2008 y la versión revisada que ahora se aplica es la norma ISO 9001:2015.

La nueva ISO 9001:2015 define el término de gestión de la calidad como: “actividades coordinadas para dirigir y controlar una organización con respecto al riesgo, es decir, grado en el que un conjunto de características inherentes cumple con los requisitos”¹⁷⁶.

Los factores más relevantes para la mejora continua del sistema de gestión de la calidad son:

- entender y satisfacer los requisitos del cliente;
- mejorar de forma continua la calidad basada en la medición objetiva de la satisfacción respecto a esta calidad.

Los clientes desempeñan una función importante a la hora de definir requisitos (Tabla nº 1) e influyen tanto en el diseño del producto como en la calidad del mismo en dos etapas. En primer lugar, en la etapa de diseño del producto, el cual tiene que satisfacer los requisitos y necesidades del cliente; en segundo lugar, una vez que el producto está fabricado, en la satisfacción del cliente con las características del producto. El ciclo PDCA (planear-hacer-revisar-actuar) puede aplicarse a todo el proceso y al sistema de gestión de la calidad en su conjunto.

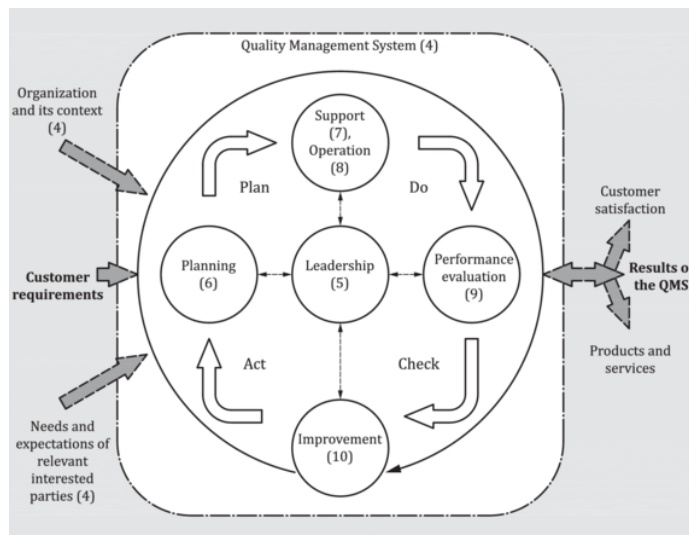


Tabla nº 1. Mejora continua del sistema de gestión de la calidad (ISO 9001:2015 Sistemas de gestión de la calidad. Requisitos)

¹⁷⁶ ISO 9001:2015 *Quality management systems – Requirements*, Retrieved from http://www.iso.org/iso/home/store/catalogue_ics/catalogue_detail_ics.htm?csnumber=62085.

La que sigue es una breve descripción del ciclo PDCA:

- *planear*: definir los objetivos del sistema y sus procesos para conseguirlos, así como los recursos necesarios para obtener resultados según los requisitos del cliente y las políticas de las organizaciones, e identificar y gestionar riesgos y oportunidades;
- *hacer*: implementar lo planificado;
- *verificar*: comprobar y (donde proceda) comparar los procesos, así como los productos y servicios resultantes, con las políticas, objetivos, requisitos y actividades planificadas, incluida la satisfacción del cliente, y documentar los resultados;
- *actuar*: adoptar medidas para mejorar el desempeño, si fuese necesario, incluida la satisfacción del cliente.

Todos los requisitos de la norma ISO 9001:2015 son genéricos y se pretende que sean aplicables a cualquier organización, independientemente del tipo que sea o del tamaño que tenga, o de los productos y servicios que ofrezca.

3. Satisfacción del cliente

La norma ISO 9001:2015 define el término “satisfacción del cliente” como la “percepción del cliente sobre el grado en que se han cumplido sus requisitos”, donde requisitos significa: “la necesidad o expectativa establecida, generalmente implícita u obligatoria”¹⁷⁷. La observación de la satisfacción del cliente precisa de una evaluación de la información según las percepciones del cliente sobre el grado en el que la organización haya cumplido sus requisitos. La norma exige la medición de la satisfacción del cliente, sin embargo no propone un método concreto para hacerlo.

La norma especifica 4 categorías del término producto: servicios (p.e. transporte); software (p.e. programa informático); hardware (p.e., pieza mecánica del motor); materiales procesados (p.e. lubricante). Las técnicas para la medición de la satisfacción tienen que ser aplicables para todas las categorías de productos.

La medición de la satisfacción es un problema real que no está completamente solucionado. Se ha trabajado algo al respecto en relación a la tarea, que destaca como factor clave de la mejora continua de la calidad del producto. Puesto que la norma no especifica ningún método en particular, el autor cuenta con cierta libertad para desarrollar una técnica

¹⁷⁷ *Op. cit.*, nota 1.

adecuada. Es posible contar con una metodología de medición de la satisfacción concreta para unos productos y servicios determinados; sin embargo la ventaja es considerable si la técnica es ampliamente aplicable a nivel global. Una ventaja extra en este caso es que ello proporciona un historial para poder comparar resultados con posterioridad.

Un método para evaluar las características de la calidad consiste en aplicar técnicas estadísticas. Para estas técnicas es necesario recolectar un gran número de datos para poder controlar, observar y realizar la medición según las normas aceptadas. Los resultados se comparan con los requisitos estándar que son un punto de referencia en la definición del nivel de calidad. Por su parte no se pueden aplicar directamente técnicas similares para definir la satisfacción del cliente con un producto. La mayoría de las características de la calidad son cualitativas y la satisfacción es una percepción sumamente personal y subjetiva; por tanto es necesario encontrar una técnica fiable para definir el nivel de satisfacción de cada cliente individual. Al mismo tiempo si el productor o fabricante desea tener una evaluación general del nivel de satisfacción de todos los clientes con el producto, deberán generalizarse todas las opiniones individuales de una forma adecuada y objetiva.

La expresión “medición de la satisfacción” no es correcta desde el punto de vista de la ciencia de la metrología porque no existe una regla física oficial para medir como sí existe para otras cantidades medibles, como por ejemplo el metro o el kilogramo. No obstante el término medición de la satisfacción está aceptado por la norma ISO 9001:2015, lo cual significa que puede ser “medida” en términos de “evaluación”. El problema radica en cómo evaluar algo que tiene unas características indeterminadas, individuales, subjetivas y vagas. En tal situación es necesario aplicar los conocimientos y experiencia teóricos del área denominada estadística subjetiva. Al aplicar técnicas adecuadas procedente de este campo, se puede medir la satisfacción del cliente desde el punto de vista lingüístico o empleando números, porcentajes y clasificaciones.

La medición de la satisfacción del cliente puede ser considerada como un complejo sistema de gestión de la información que tiene que captar de forma continua la “voz del cliente” sobre el cumplimiento de sus requisitos para con un producto concreto. La información facilitada es la base para tomar una decisión óptima enfocada a la mejora continua de la calidad y a alcanzar el objetivo de ofrecer lo que sea más importante para el cliente. La medición de la satisfacción del cliente también contribuye a: medir los niveles de aprobación del cliente; mejorar la fidelización del cliente; estimar el interés en las ofertas y servicios de productos nuevos; determinar las áreas que hay que mejorar; tomar decisiones óptimas;

cambiar elementos del sistema continuo de gestión de la calidad.

4. Calidad, características de la calidad y su importancia

La calidad de un producto (servicio) es una característica compleja que en la práctica comprende un conjunto de varias características. La calidad la componen todas aquellas características específicas de un producto que el cliente demanda y que hacen que ese producto sea diferente de otros. Según la norma ISO 9001:2015, el término calidad se define como el “grado en el que un conjunto de características, inherentes de un objeto, cumple con los requisitos”¹⁷⁸.

Cada característica es un rasgo diferenciador del producto (servicio). El término característica de la calidad se define en la norma como la “característica inherente de un producto, proceso o sistema relacionada con un requisito”.

Lograr la calidad óptima de un producto en la práctica significa optimizar todas las características de calidad del producto. En la práctica las características de calidad no son importantes para la calidad del producto en la misma medida. Por tanto, es necesario considerar la importancia de las características de calidad en el proceso de optimización de la calidad.

5. Control óptimo de la calidad

La teoría de la toma de decisiones multicriterio (TDM) es aplicable a varias áreas de la ciencia y de la vida. La calidad de un producto es una característica compleja que está compuesta por una serie de variables objetivas ($y_1, y_2, y_3, \dots, y_m$). Las variables objetivas también son denominadas características de la calidad, indicadores de la calidad y criterios de calidad. Cada uno de esos criterios tiene una cierta importancia pero no es suficiente por sí solo para optimizar el proceso o para controlar el objeto. Los valores óptimos para las diferentes variables objetivas se obtienen a partir de distintos valores del conjunto de las variables de control ($x_1, x_2, x_3, \dots, x_n$) y la optimización según un solo criterio no es siempre la mejor solución¹⁷⁹.

En la práctica, las auténticas tareas de optimización tecnológica y las tareas para la optimización de la calidad son siempre multiobjetivo. Por ejemplo,

¹⁷⁸ *Op. cit.*, nota 1.

¹⁷⁹ Stoyanov, S., *Process optimization*, Sofía, Bulgaria, Technika, 1993 (en búlgaro).

es necesario crear una aleación que sea muy resistente a las altas temperaturas, de gran plasticidad, de gran resistencia a la corrosión, etc. Un producto textil tiene que ser lo suficientemente fuerte, cálido, ligero, antiarrugas, de gran estabilidad del color cuando se lave, barato, que la tecnología para su producción cause una contaminación medioambiental mínima...

A las variables objetivas $y = y_1, y_2, y_3, \dots, y_m$ (precio, producción, solidez, aditivos peligrosos) se les asignan diferentes requisitos tecnológicos, técnicos, económicos, ecológicos, sociales y otros, que cumplen las condiciones exigidas por el cliente, producto, la sociedad, las normas y/o las leyes. Las variables objetivas se presentan generalmente de forma numérica, por ejemplo: peso, tamaño, grosor, precio, resistencia, capacidad, etc. En algunos casos también se puede expresar de forma lingüística, por ejemplo, olor, transparencia, lejanía y color.

Siempre que la calidad del producto (servicio) se caracterice por múltiples criterios, será necesario aplicar un método de optimización multicriterio para poder lograr la calidad óptima del producto (servicio).

La solución del compromiso óptimo para la optimización multicriterio de la gestión de la calidad depende en gran medida de la importancia de cada una de las características que se expresen mediante los coeficientes de ponderación que se hayan adoptado para cada una de esas características. Estos coeficientes de ponderación afectan también al grado de satisfacción del cliente con el producto.

No existen métodos estrictamente formalizados para definir la importancia de las características de la calidad y de sus correspondientes coeficientes de ponderación. La opinión de la importancia de las características de la calidad es subjetiva. Hay coeficientes de ponderación relativamente fiables que se definen aplicando técnicas de la estadística subjetiva para evaluar objetivamente las opiniones subjetivas del cliente¹⁸⁰. Las opiniones del cliente son normalmente recopiladas mediante cuestionarios. En este artículo, nos referiremos a todos los participantes como clientes, si bien en algunos casos concretos relativos a la gestión de la calidad o a la medición de la satisfacción del cliente pueda tratarse de expertos, especialistas o ciudadanos de diferente categoría (clientes).

¹⁸⁰ Nacheva-Skopalik, L., Stoyanov, S., & Skopalik, E., *Satisfaction measurement*, Leonardo da Vinci Project BG/02/B/F/PP-132088 Vocational Lifelong Training on Quality and Environmental Management for Staff Engaged in Small- and Medium-Sized Enterprises, ISBN 954 – 683 – 299 – 5, Gabrovo, Bulgaria, Vasil Aprilov University Publishing House of Gabrovo, 2004.

6. Técnica para la medición de la satisfacción

La satisfacción del cliente con la calidad de los productos y servicios es una percepción muy subjetiva y, por tanto, es necesario hallar una técnica de evaluación fiable para cada cliente en particular. Al mismo tiempo el proceso de mejora continua de la calidad requiere una evaluación general del nivel de satisfacción de todos los clientes respecto a un producto en particular. Para poder llevar a cabo esta evaluación es necesario aplicar una técnica fiable y adecuada de forma que se puedan evaluar objetivamente las opiniones y técnicas subjetivas individuales usadas en la estadística subjetiva.

Para evaluar la satisfacción del cliente, cada característica de la calidad se distinguirá por la evaluación cualitativa y la cuantitativa. La evaluación cualitativa define el grado de importancia de las características de la calidad, mientras que la evaluación cuantitativa proporciona el grado de satisfacción del cliente con esta característica de calidad. La combinación de estas dos evaluaciones produce una evaluación compleja de la satisfacción del cliente con la característica de calidad elegida.

INQUIRY CARD 1

Dear Madame/Sir,
 The XXX Company is investigating the customers' satisfaction with the product XYZ.
 Please, give your opinion by grading (arranging) the product quality characteristics by their importance. We will ask you to put ranks (priorities) to the 6 given characteristics in the table below using numbers.
 The highest rank (priority) is 1.
 The lowest rank (priority) is 6.
 In your opinion, you can put in the table equal ranks for some of the characteristics.

Thank you in advance!

THE INQUIRY IS ANONIMOUS!

Quality characteristics for XYZ	Rank (Quality characteristic priority)
Y1*	
Y2	
Y3	
Y4	
Y5	
Y6	

Company manager
 (Date)
 *- the quality characteristics are written

Tabla nº 2. Tarjeta de encuesta para categorías de las características de la calidad (evaluación cuantitativa)

La técnica desarrollada para la medición de la satisfacción^{181, 182, 183, 184} recurre al método de cálculo de los coeficientes de ponderación para definir la importancia de las características (evaluación cualitativa)

La técnica aplica una evaluación numérica del grado de satisfacción del cliente con cada característica como evaluación cuantitativa, usando una escala previamente definida con valores entre el 0 y el 10, donde el 0 significa insatisfacción completa y el 10 significa satisfacción total. Todas las opiniones de los clientes, procesadas de forma adecuada, producen el valor general de todos los clientes.

Los datos necesarios para medir la satisfacción se recogen mediante una encuesta que realizan los clientes. A los clientes encuestados se les muestran dos tarjetas para poder realizar las evaluaciones cuantitativa y cualitativa respectivamente (Tabla nº 2 y Tabla nº 3).

INQUIRY CARD 2

Dear Madame/Sir,

The XXX Company is investigating the customers' satisfaction with the product XYZ.

Please, give your opinion using a number between 0 and 10 in a column "Level of satisfaction with the characteristic (0-10)". This number will show the level of your satisfaction with each quality characteristic of XYZ. The number 0 means full lack of satisfaction, number 10 means full satisfaction.

Thank you in advance!

THE INQUIRY IS ANONIMOUS!

Quality characteristics for XYZ	Level of satisfaction with the characteristic (0-10)
Y1*	
Y2	
Y3	
Y4	
Y5	
Y6	

Company manager
(Date)
*- the quality characteristics are written

Tabla nº 3. Tarjeta de encuesta para el grado de satisfacción con las características de la calidad (evaluación cualitativa)

¹⁸¹ *Op. cit.*, nota 5.

¹⁸² Nacheva-Skopalik, L., *An examination of an intelligent cybernetic learning model for formative assessment and diagnostics in open and distance learning*, PhD thesis, University of Teesside, UK, 2007.

¹⁸³ Nacheva-Skopalik L., *Satisfaction measurement in Education*, book chapter, Handbook of Research on E-Learning Standards and Interoperability: Frameworks and Issues, IGI Global, USA, 2011.

¹⁸⁴ Kendall, M., *Rank correlation methods*, London, UK, Griffin, 1957.

Las tarjetas de evaluación se preparan según los requisitos específicos para una lista aleatoria de criterios¹⁸⁵.

7. Representación gráfica de los resultados de la medición de la satisfacción

La Tabla n° 4 muestra la representación gráfica de los resultados de la medición de la satisfacción. Los coeficientes de ponderación aparecen proyectados en el eje X y el grado de satisfacción del cliente con cada característica (en %) está proyectado en el eje Y.

Para llevar a cabo un análisis más profundo de los resultados se recomienda aceptar un límite de satisfacción. Para casos diferentes este límite puede también ser diferente. En el ejemplo de la figura el límite de satisfacción es aceptado al 50%. El límite de satisfacción aceptado define las áreas de baja y elevada satisfacción. El límite elegido para las áreas de baja y elevada satisfacción depende del número de las características de la calidad elegidas y de los valores de los coeficientes de ponderación. Para números mayores de características, los coeficientes de ponderación serán valores más cercanos que afectan el límite aceptado de importancia.

La presentación gráfica claramente visualiza los resultados y facilita el proceso de su análisis y toma de decisiones. Es fácil averiguar al mismo tiempo cuál es la importancia de cada característica y cuál es el grado de satisfacción con esta característica en particular.

Se definen cuatro áreas en el espacio de los coeficientes de ponderación y el grado de satisfacción:

- área de elevada satisfacción y elevada importancia (y_4);
- área de baja satisfacción y baja importancia (y_6);
- área de baja satisfacción y elevada importancia (y_3);
- área de elevada satisfacción y baja importancia (y_5).

¹⁸⁵ *Op. cit.*, nota 5.

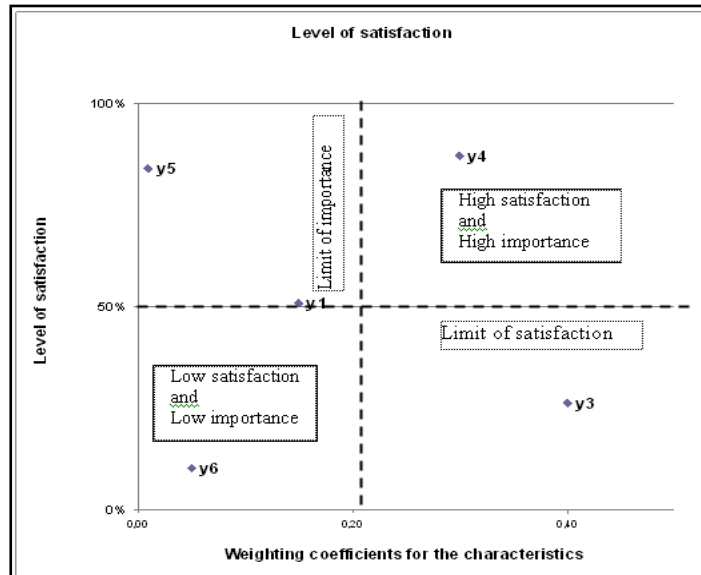


Tabla nº 4. Satisfacción del cliente con las características de la calidad del producto

La posición de cada característica en la zona de la tabla es información importante en el proceso de toma de decisiones importantes para una gestión óptima de la calidad. Para poder aumentar la satisfacción del cliente, el objetivo es que la satisfacción supere el límite aceptado. Esto es especialmente importante para las características de la calidad de gran importancia. La evaluación de la satisfacción del cliente proporciona unas condiciones para hallar el control óptimo de la calidad del producto, lo cual mejora las características que tienen un bajo nivel de satisfacción sin empeorar las características con un alto nivel de satisfacción. Esta es una ventaja clara. Al mismo tiempo es necesario realizar un análisis profundo de las características con una importancia baja y con un bajo nivel de satisfacción.

Los resultados de la medición de la satisfacción son un factor esencial para la toma de decisiones de cara a mejorar la calidad en mejora continua del sistema de gestión de la calidad que haya que tener en cuenta; sin embargo, una decisión concreta depende también de otras condiciones como producto (servicio), tecnología, producción y estrategia de mercado concretas de la empresa.

La habilidad del llamado “tomador de decisiones” es crucial y desempeña un papel e importancia claves en el proceso de control de la calidad óptima. El tomador de decisiones puede ser una persona o un equipo de personas.

8. Ejemplos de medición de la satisfacción

Existen diferentes técnicas para desarrollar una metodología. Sin embargo en todos los casos es necesario demostrar no sólo la fuerte conexión y relevancia entre la teoría y metodología científica sino también su aplicación práctica para probar su eficacia. A continuación se presentan algunos ejemplos de la medición de la satisfacción y técnicas de clasificación.

8.1. Producción tecnológica

Más abajo se muestra un ejemplo de la medición de la satisfacción del cliente con el producto técnico plancha “ELLS”. 25 clientes participaron en la encuesta y se eligieron las siguientes características: potencia (y1), regulación automática de la temperatura (y2), cubierta de la superficie de planchado (y3), posibilidad de usar vapor (y4), peso y diseño (y5), precio (y6)¹⁸⁶.

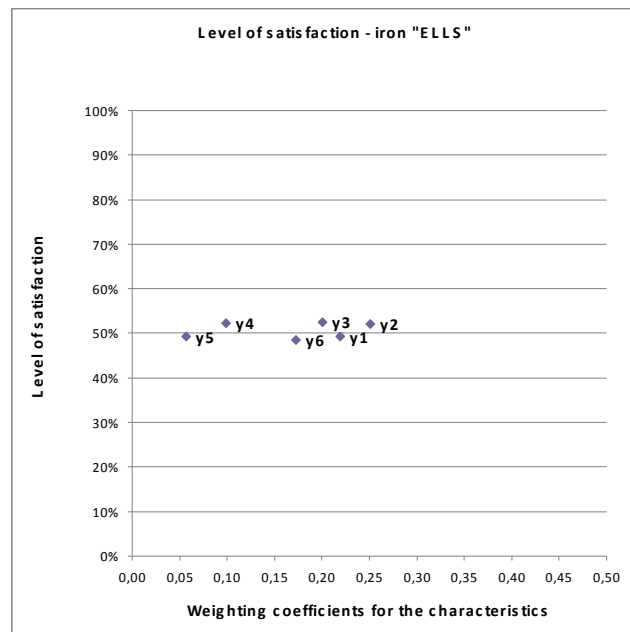


Tabla n° 5. Medición de la satisfacción con un producto técnico: plancha “ELLS”

¹⁸⁶ *Op. cit.*, nota 5.

El nivel total de satisfacción es del 52,72%. Ello demuestra que el producto plancha “ELLS” es aceptado por los clientes pero con bastantes reservas, y que existe un deseo importante de mejorar sus características de calidad.

Las características y1, y2, y3, y y6 están en la zona de satisfacción media y de importancia relativamente grande (Tabla nº 5). Es necesario tomar una decisión sobre si estas características deben mejorarse en términos de “mejora continua de la calidad” como la norma exige.

Las características y4 y y5 están en la media del grado de satisfacción pero según las opiniones de los clientes su importancia también está por debajo de la media de todos los grados de las características.

Las características y1 y y6 están por debajo del nivel medio de satisfacción. Tienen que ser mejoradas obligatoriamente porque tienen una influencia significativa en la satisfacción total del producto. Como conclusión de experto, podría decirse que es necesaria una mejora seria de las características de la calidad del producto. La decisión final la toma el director de la empresa según la estrategia de desarrollo de la empresa y teniendo en cuenta el análisis de los resultados de la encuesta.

8.2. Educación

Para evaluar una asignatura e-learning de compensación en formación sobre el tema “Química”^{187, 188, 189} se aplica la técnica de la medición de la satisfacción. En una encuesta realizada se evaluó la satisfacción de los estudiantes a tiempo parcial como grupo específico cualificado, incluyendo los siguientes criterios: uso de técnicas comprensibles y atractivas para la presentación del material (y1); proporcionar la capacidad del conocimiento básico necesario para la asimilación de la asignatura universitaria “Química”(y2); habilidad para el control y autoevaluación del conocimiento (y3); organización y estructura del material educativo (y4); realidad y orientación práctica del material educativo (y5); acceso a fuentes

¹⁸⁷ Nacheva-Skopalik L., Koleva M., *Teaching chemistry at technical university*, Chemistry: Bulgarian Journal of Science Education, vol. 24, n. 2, 2015, pp. 176-186.

¹⁸⁸ Koleva, M., Nacheva-Skopalik, L. & Vassilev, D., *Sustainable Development of Chemistry E-learning*, New Perspectives in Science Education, Florence, Italy 20-21 March 2015, ISBN 978-88-6292-600-3.

¹⁸⁹ Koleva, M., Nacheva-Skopalik, L. & Vassilev, D., *Compensation e-Learning in Fundamental Education*, New Perspectives in Science Education”, Florence, Italy 17-18 March 2016.

adicionales de información (y6); posibilidad de modalidad de consulta a distancia y ayuda metodológica de los profesores (y7); disponibilidad de equipo técnico contemporáneo para llevar a cabo la formación (y8); objetividad y exactitud en la evaluación del conocimiento (y9). El grado de satisfacción respecto a todos los criterios anteriores está por encima del 70%, y hay 4 criterios con la importancia más alta que presentan un grado de satisfacción superior entre el 75% y el 85% (Tabla nº 6).

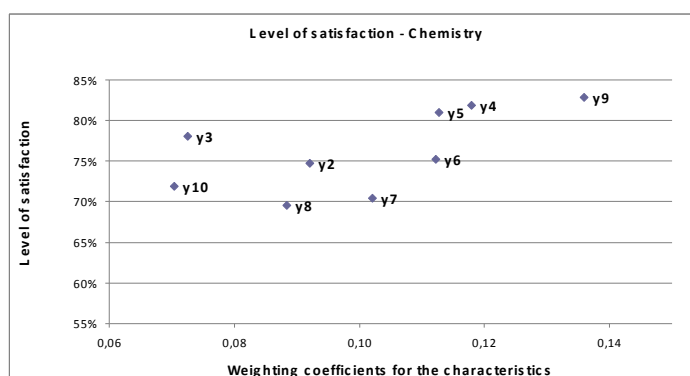


Tabla nº 6. Medición de la satisfacción de una asignatura e-learning de compensación de formación en Química

Los alumnos demostraron un elevado grado de satisfacción con la objetividad y exactitud en la evaluación del conocimiento (y9). Además de eso, agradecieron enormemente la realidad y orientación práctica del contenido educativo (y5), su organización y estructura basadas en la IT (y4) y la forma tan adecuada de presentar y usar el equipo técnico contemporáneo (y1, y8). Como ventaja adicional del curso apuntaron el acceso a fuentes de información adicionales: literatura, Internet (y6). La satisfacción con estos indicadores supera el 75%. La satisfacción con todos los indicadores es de alrededor del 70%. El nivel más bajo de satisfacción para y10 y y3 indica que el primer año los alumnos a tiempo parcial se enfrentan a dificultades de autoaprendizaje y autocontrol y, en general, con el elearning de “Química”. Se deberá realizar un estudio más profundo sobre las razones. Hay más evaluaciones para la medición de la satisfacción en diferentes disciplinas¹⁹⁰.

¹⁹⁰ Nacheva-Skopalik L., *Monitoring of efficiency of e-learning*, Journal of the Technical University of Gabrovo, vol. 49, 2015, pp. 39-45 (en búlgaro).

8.3. Servicio administrativo

Se prueba la técnica de medición de la satisfacción para evaluar la satisfacción de los alumnos con los servicios administrativos¹⁹¹. Los criterios elegidos son: herramientas modernas de comunicación con las oficinas de administración (y1), precio de los servicios administrativos (y2), competencia del personal (y3), rapidez del servicio (y4), horario laboral y ubicación adecuados de las oficinas (y5), comportamiento del personal con los clientes (y6), posibilidades de usar plantillas (y7), tiempo de expedición de documentos oficiales (y8), otros (y9). Las opiniones de los alumnos son sólo de un grupo de alumnos de grado.

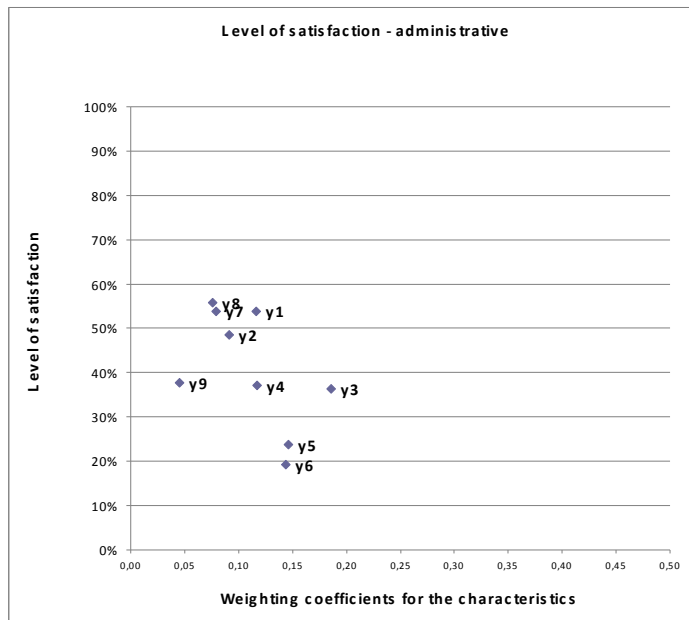


Tabla n° 7. Medición de la satisfacción con los servicios administrativos

Las características que se hallan en la zona de elevada importancia son (Tabla n° 7): competencia del personal (y3), horario laboral y ubicación adecuados de las oficinas (y5), comportamiento del personal con los clientes (y6), rapidez del servicio (y4), y herramientas modernas de comunicación con las oficinas de administración (y1). Se comprueba que cuatro de ellas, a saber competencia del personal (y3), horarios laboral y ubicación adecuados de las oficinas (y5), comportamiento del personal con los clientes (y6) y rapidez del servicio (y4), también se encuentran en

¹⁹¹ *Op. cit.*, nota 8.

la zona de bajo nivel de satisfacción. Todas estas características necesitan mejorar. También es importante prestar especial atención al horario laboral y ubicación adecuados de las oficinas (y5) y al comportamiento del personal con los clientes (y6).

8.4. Servicio de salud

Se pidió a expertos que diesen preferencia a 4 características del servicio de salud. Después se les pidió a 19 pacientes que diesen su opinión sobre su grado de satisfacción con estos criterios¹⁹². Los criterios más importantes son en primer lugar el y1 (realizar un diagnóstico correctamente), el segundo más importante es el y4 (competencias del personal médico), el tercero es el y2 (recetar la medicación más adecuada) y el cuarto el y3 (disponibilidad de equipo médico para realizar tratamientos).

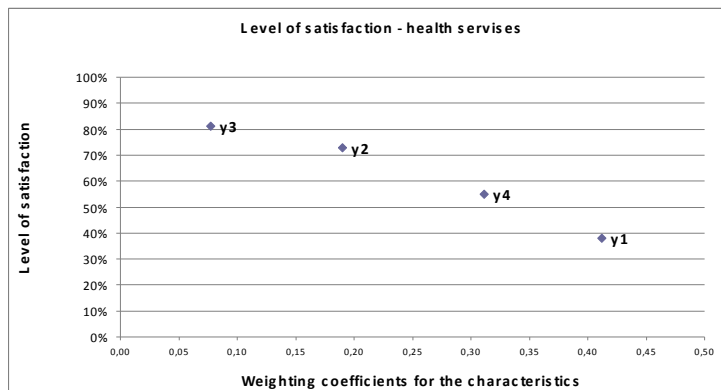


Tabla n° 8. Medición de la satisfacción: servicio de salud

Es evidente (Tabla n° 8) que existe discrepancia entre la importancia y el grado de satisfacción con estas características. Los dos criterios más importantes y1 y y4 registran el nivel de satisfacción más bajo: el 38% y el 55%. Los dos criterios de menor importancia registran mayor nivel de satisfacción, 73% y 81%. Estos resultados indican que hay que tomar medidas para mejorar los criterios de mayor importancia para poder mejorar científicamente la calidad del servicio médico.

¹⁹² Stoyanov, S., *Customer satisfaction and decision making in healthcare organizations*, ISBN 978 954 91913-9-4, Sofia, Bulgaria, Es Print, 2008.

8.5. Elección de lugar de trabajo

Se llevó a cabo un estudio para definir la importancia de los criterios de elección de un lugar de trabajo¹⁹³. Se les pidió a los especialistas que organizaran por orden de importancia los siguientes criterios: lejanía (y1), salario (y2), acomodo (y3), contaminación de la zona (y4), emisión de gases nocivos en el lugar de trabajo (y5), transporte (y6) y reputación de la zona (y7). La clasificación n°1 se la lleva el salario (y2), la segunda la lejanía (y1), la tercera el acomodo (y3) y la cuarta la emisión de gases nocivos en el lugar de trabajo (y5). La menos importante es la contaminación de la zona (y4) (Tabla n° 9).

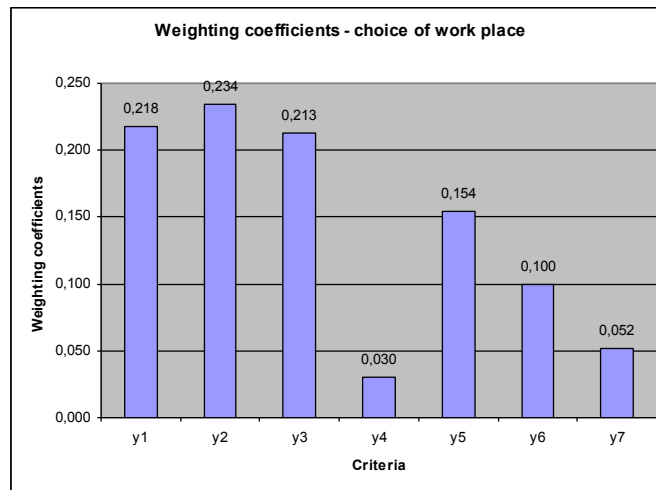


Tabla n° 9. Coeficientes de ponderación en la elección del lugar de trabajo

La medición de la satisfacción se está convirtiendo en un elemento que forma parte de distintos programas de desarrollo mundiales y nacionales. La evaluación de la satisfacción del cliente se aplica cada vez más en áreas sociales y en el sector público. La iniciativa Agenda 21¹⁹⁴ de las Naciones Unidas define un gran número de indicadores para el desarrollo sostenible. Unos 60 indicadores están relacionados con el sector público. Es obvio que por cuestiones prácticas hay que realizar una selección

¹⁹³ Stoyanov, S., *Multiple criteria decision making in technology production and management*, teaching materials, 2003 (en búlgaro).

¹⁹⁴ Agenda 21, Retrieved from <https://sustainabledevelopment.un.org/outcomedocuments/agenda21>.

representativa y manejable de estos indicadores, además de que hay que aplicar técnicas de clasificación fiables.

Algunos municipios y autoridades locales están comenzando a incluir en sus páginas web, por ejemplo gabrovo.bg, una variante del cuestionario para recoger opiniones relativas a la calidad de sus servicios administrativos. Actualmente la mayoría de ellos parecen presentar unos resultados bastante generales en cuanto a grupos de porcentajes para cada indicador.

Todos los ejemplos presentados demuestran que la técnica sugerida para la medición de la satisfacción es fiable, eficaz y aconsejable. La metodología aceptada permite definir los coeficientes de ponderación con un grado de importancia y probabilidad preferido, basado en la coincidencia de las opiniones de los especialistas. Esta es condición previa para obtener unos resultados fiables incluso si se sondean las opiniones de un número inferior de especialistas. Esta característica de técnica sugerida es una gran ventaja. Al mismo tiempo el análisis de las opiniones de un mayor número de encuestados nos daría una imagen más completa del grado de satisfacción con el producto sondeado.

La aplicación experimental de la técnica desarrollada para medir la satisfacción arroja unos resultados prometedores de cara a la mejora continua del sistema de gestión de la calidad.

Los ejemplos demuestran la sólida base argumentativa de la técnica científica y su adaptabilidad a diferentes áreas y situaciones, además de su aplicación universal.

9. La Organización Internacional del Trabajo y la Agenda de Trabajo Decente

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) define el concepto de “trabajo decente” como un medio para identificar las prioridades de la OIT. Está basado en la idea de que el trabajo es fuente de dignidad personal, estabilidad familiar, paz en la comunidad, democracia que trabaja por la gente y crecimiento económico que aumenta las oportunidades de empleo productivo y desarrollo empresarial¹⁹⁵.

La agenda de Trabajo Decente se pone en práctica mediante la implementación de los cuatro objetivos estratégicos de la OIT, aplicando la igualdad de género como objetivo transversal:

¹⁹⁵ Organización Internacional del Trabajo, Recuperado de <http://www.ilo.org/global/lang-es/index.htm>.

- promover el empleo¹⁹⁶;
- garantizar los derechos laborales¹⁹⁷;
- extender la protección social¹⁹⁸;
- promover el diálogo social¹⁹⁹.

La Agenda de Trabajo Decente está declarada objetivo global y una realidad nacional. Constituye la base para un marco más justo y sostenible del desarrollo global.

Así mismo, el Trabajo Decente es parte integrante de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, la cual es descrita como "el programa de desarrollo más inclusivo que el mundo jamás haya visto". Comprende las tres dimensiones de la sostenibilidad: económica, social y medioambiental- y sitúa a las personas y al planeta en el centro.

El concepto de Trabajo Decente es clave para el desarrollo sostenible y su objetivo es "promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos".

10. Importancia de la evaluación y el control en el concepto de Trabajo Decente

Antes de llevar a cabo cualquier actividad sobre el concepto de Trabajo Decente es necesario aclarar el significado de Trabajo Decente.

La OIT facilita la siguiente definición: el Trabajo Decente resume las aspiraciones de la gente durante su vida laboral. Significa contar con oportunidades en un trabajo que sea productivo y que genere un ingreso digno, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración a la sociedad, libertad para que la gente exprese sus opiniones, organización y participación en las decisiones que afectan sus vidas, e igualdad de oportunidad y trato para todas las mujeres y los hombres²⁰⁰.

Una de las preocupaciones principales de los constituyentes de la OIT desde hace tiempo es monitorear y evaluar los avances hacia el trabajo decente. La naturaleza polifacética de la Agenda de Trabajo Decente

¹⁹⁶ Véase <http://www.ilo.org/global/topics/employment-promotion/lang-en/index.htm>

¹⁹⁷ Véase <http://www.ilo.org/global/standards/lang-en/index.htm>

¹⁹⁸ Véase <http://www.ilo.org/global/topics/social-security/lang-en/index.htm>

¹⁹⁹ Véase <http://www.ilo.org/global/topics/workers-and-employers-organizations-tripartism-and-social-dialogue/lang-en/index.htm>

²⁰⁰ *Op. cit.*, nota 20.

combina el acceso al empleo pleno y productivo con los derechos laborales, la protección social y promover los medios de diálogo social; por lo que su medición resulta una tarea compleja. Por tanto la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa recomienda que los Estados miembros consideren “el establecimiento de indicadores o estadísticas apropiados, de ser necesario con la ayuda de la OIT, para verificar y evaluar los progresos realizados”. El Consejo de Administración acordó probar una técnica completa en la Medición del Trabajo Decente durante 2009 en consonancia con importantes foros de discusión, una reunión internacional tripartita de expertos (TME) celebrada en septiembre de 2008. La 18ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo aplica una técnica para reunir definiciones exhaustivas de indicadores y preparar perfiles del país sobre trabajo decente para un número reducido de países piloto. En colaboración con la División de Estadística, otras unidades técnicas y las oficinas de la OIT, la Unidad de Integración de Políticas coordina el trabajo de oficina en este campo.

Una de las aplicaciones de lo anterior fue el proyecto Monitoreo y Evaluación de los Progresos del Trabajo Decente (MAP) (periodo 2009-2012), financiado por la Unión Europea. Algunas de las actividades del proyecto consistía en facilitar la identificación de indicadores de trabajo decente que fuesen pertinentes en el ámbito nacional, brindar apoyo en la recolección de datos y utilizar los datos recogidos para el análisis de políticas sobre trabajo decente.

Pese a las actividades realizadas y a haber ganado experiencia práctica, el problema aún está lejos de estar resuelto. Existe un largo camino por recorrer para lograr un nivel suficiente de experiencia y de implementación práctica así como de soluciones de éxito. Podrían aplicarse diferentes técnicas y no hay duda de que los avances presentados en este artículo son una de ellas.

11. Aportación de la medición de satisfacción y técnicas de clasificación en el proyecto de Trabajo Decente

Como se ha comentado anteriormente, la medición de la satisfacción y las técnicas de clasificación son aplicables a cualquier producto (servicio). La cuestión es: ¿se puede aplicar la experiencia ganada en el área del trabajo decente? Ciertamente sí, si el trabajo decente es clasificado dentro de la categoría de producto en los términos de la norma ISO 9001:2015.

En la Agenda de Trabajo Decente y el proyecto, el término “trabajo” es

sinónimo de “empleo”. ¿Qué es el “empleo” desde el punto de vista de la norma?

El mercado laboral es un término aceptado, siendo algunas definiciones del mismo las siguientes:

- El mercado casi nulo²⁰¹ en el que los trabajadores²⁰² encuentran trabajo remunerado²⁰³, los empleadores²⁰⁴ encuentran trabajadores dispuestos y las tarifas salariales²⁰⁵ están fijadas. Depende del intercambio²⁰⁶ de información²⁰⁷ entre empleadores y demandantes de empleo²⁰⁸ respecto a unas tarifas salariales, condiciones laborales²⁰⁹, un nivel de competencia²¹⁰ y la ubicación del empleo²¹¹.

- Un mercado laboral es el lugar donde los trabajadores y los empleados interactúan unos con otros. En el mercado laboral, los empleadores compiten por contratar lo mejor y los trabajadores compiten por el empleo más gratificante²¹².

- (negocios) El mercado en el que los empleadores buscan y compiten por los trabajadores y en el que los trabajadores buscan y compiten por el empleo²¹³.

De estas definiciones se puede concluir que el empleo, estando en el

201	Business	dictionary,	Retrieved	from
	http://www.businessdictionary.com/definition/nominal.html			
202	Business	dictionary,	Retrieved	from
	http://www.businessdictionary.com/definition/worker.html			
203	Business	dictionary,	Retrieved	from
	http://www.businessdictionary.com/definition/payer.html			
204	Business	dictionary,	Retrieved	from
	http://www.businessdictionary.com/definition/employer.html			
205	Business	dictionary,	Retrieved	from
	http://www.businessdictionary.com/definition/wage-rate.html			
206	Business	dictionary,	Retrieved	from
	http://www.businessdictionary.com/definition/exchange.html			
207	Business	dictionary,	Retrieved	from
	http://www.businessdictionary.com/definition/information.html			
208	Business	dictionary,	Retrieved	from
	http://www.businessdictionary.com/definition/job.html			
209	Business	dictionary,	Retrieved	from
	http://www.businessdictionary.com/definition/conditions-of-employment.html			
210	Business	dictionary,	Retrieved	from
	http://www.businessdictionary.com/definition/competition.html			
211	Business	dictionary,	Retrieved	from
	http://www.businessdictionary.com/definition/labor-market.html			
212	The	economic	times,	Retrieved
	http://economictimes.indiatimes.com/definition/labour-market			
213	Collins	dictionary,	Retrieved	from
	http://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/labour-market			

mercado (laboral), es un producto que se “vende” y que tiene que ser “comprado” (elegido) por el que busca empleo. Así mismo, las definiciones ya especifican algunas de las características del producto “empleo” como tarifas salariales, condiciones de empleo²¹⁴, nivel de competencia²¹⁵ y ubicación del empleo. Se puede hacer una clasificación científica exacta de “empleo” desde distintos puntos de vista. No obstante, en lo que al proyecto de Trabajo Decente se refiere, puede aceptarse que “empleo decente”, que es sinónimo de “trabajo decente”, es un producto en los términos que expone la norma ISO 9001:2015 y es necesario definir sus características de calidad. Esta asunción supone un trasfondo sólido para examinar las posibilidades de transferir la experiencia ganada en un campo nuevo, a saber, el proyecto de Trabajo Decente.

La transferencia de conocimiento y experiencia está relacionada con la investigación de ambas categorías, la de los expertos y los empleados del trabajo (empleo).

Una parte esencial de la técnica sugerida consiste en analizar las opiniones de los empleadores y expertos del trabajo (empleo) procedentes de distintos sectores que tengan relación con las descripciones y requisitos de empleo. Tales sectores incluyen distintas áreas profesionales como psicología, legislación general y laboral, economía, medicina, ergonomía, o salud y seguridad. Las opiniones de los expertos se pueden emplear para los siguientes objetivos:

- 1) para definir distintas características del trabajo/empleo decente;
- 2) para realizar la selección de una serie de características de la calidad del empleo entre unas cuantas propuestas;
- 3) para evaluar la importancia de cada característica de la serie elegida de entre características de empleo.

Una vertiente de esta investigación consiste en analizar las opciones respecto a criterios profesionales (sector industria) de una serie concreta de criterios y respecto a una serie general de criterios, así como la pertinencia de los criterios elegidos. El ámbito de estos estudios es lo suficientemente amplio para ser objeto de realizar etapas de análisis relacionados por separado.

El análisis de la satisfacción con empleos concretos de los empleados usando unos criterios definidos concretos es otra área de investigación a gran escala.

²¹⁴ Business dictionary, Retrieved from <http://www.businessdictionary.com/definition/conditions-of-employment.html>

²¹⁵ Business dictionary, Retrieved from <http://www.businessdictionary.com/definition/competition.html>

Un paso más allá consistiría en comparar las clasificaciones de los expertos y de los empleados así como los resultados de los diferentes grupos dentro del mismo empleo. Los grupos se pueden realizar según distintas categorías como país, tipo de lugar de residencia, nivel de educación y edad. Esta etapa es de gran importancia para realizar un análisis más profundo y resumir los resultados y conclusiones, lo cual conforma una sólida base para tomar decisiones sobre la mejora de la calidad.

Puesto que las condiciones cambian, es necesario repetir el estudio con una periodicidad anual, bianual u otra para poder contar con resultados actualizados de cara a la toma de decisiones importantes.

El análisis y el estudio sugeridos se consideran una aplicación innovadora de la medición de la satisfacción y de las técnicas de clasificación en un campo nuevo y al mismo tiempo es una aportación esencial a estas técnicas para el desarrollo sostenibles del concepto de Trabajo Decente.

12. Conclusión

El concepto de Trabajo Decente es prioritario para la Organización Internacional del Trabajo, sólidamente apoyado por la Organización de las Naciones Unidas. Es crucial para el desarrollo sostenible. Su importancia requiere trabajo responsable, además de investigación. El análisis realizado hasta la fecha demuestra que el potencial de la aplicación exitosa de las técnicas de clasificación y medición de la satisfacción en el campo del Trabajo Decente es importante y está bien fundamentado. El análisis y el estudio sugeridos se consideran una aplicación innovadora de la medición de la satisfacción y de las técnicas de clasificación en un campo nuevo y es, al mismo tiempo, una aportación esencial a estas técnicas para el desarrollo sostenible del concepto de Trabajo Decente.

13. Bibliografía

Kendall, M., *Rank correlation methods*, London, UK, Griffin, 1957.

Koleva, M., Nacheva-Skopalik, L. & Vassilev, D., *Compensation e-Learning in Fundamental Education*, New Perspectives in Science Education”, Florence, Italy 17-18 March 2016.

Koleva, M., Nacheva-Skopalik, L. & Vassilev D., *Sustainable Development of Chemistry E-learning*, New Perspectives in Science Education, Florence, Italy 20-21 March 2015, ISBN 978-88-6292-600-3.

- Nacheva-Skopalik L., Koleva M., “Teaching chemistry at technical university”, *Chemistry: Bulgarian Journal of Science Education*, vol. 24, n. 2, 2015, pp. 176-186.
- Nacheva-Skopalik L., *Monitoring of efficiency of e-learning*, Journal of the Technical University of Gabrovo, vol. 49, 2015, pp. 39-45 (en búlgaro).
- Nacheva-Skopalik L., *Satisfaction measurement in Education*, book chapter, Handbook of Research on E-Learning Standards and Interoperability: Frameworks and Issues, IGI Global, USA, 2011.
- Nacheva-Skopalik, L., *An examination of an intelligent cybernetic learning model for formative assessment and diagnostics in open and distance learning*, PhD thesis, University of Teesside, UK, 2007.
- Nacheva-Skopalik, L., Stoyanov, S. & Skopalik, E., *Satisfaction measurement*, Leonardo da Vinci Project BG/02/B/F/PP-132088 Vocational Lifelong Training on Quality and Environmental Management for Staff Engaged in Small- and Medium-Sized Enterprises, ISBN 954 – 683 – 299 – 5, Gabrovo, Bulgaria, Vasil Aprilov University Publishing House of Gabrovo, 2004.
- Stoyanov, S., *Customer satisfaction and decision making in healthcare organizations*, ISBN 978 954 91913-9-4, Sofia, Bulgaria, Es Print, 2008.
- Stoyanov, S., *Multiple criteria decision making in technology production and management*, teaching materials, 2003 (en búlgaro).
- Stoyanov, S., *Process optimization*, Sofia, Bulgaria, Technika, 1993 (en búlgaro).

Diálogo Social y Trabajo Decente en Malta

Manwel DEBONO*

RESUMEN: En este artículo se investiga la relación entre el diálogo social y el trabajo decente en Malta. La economía de Malta, que está pasando por una reestructuración considerable, está creciendo a un ritmo más rápido que la media de la UE, y está creando suficientes puestos de trabajo para mantener el desempleo en un nivel bajo. Sin embargo, una serie de desafíos amenazan a estas tendencias positivas y ejercen presión sobre el futuro bienestar económico y social del país. El diálogo social desempeña un papel fundamental en la mejora de los resultados económicos de Malta al tiempo que mejora las condiciones de trabajo. El análisis sobre las políticas públicas muestra que no solo se están ampliando los foros de participación de los agentes sociales para que manifiesten sus intereses y contribuyan a la construcción conjunta del proyecto de futuro social, sino que, además, la negociación colectiva, llamada a jugar un papel importante en la mejora de las condiciones de trabajo, está afrontando retos idénticos a los del resto de países europeos. Esto es, la descentralización y la limitación de su eficacia. Para afrontar tales desafíos, los interlocutores sociales reclaman mayores inversiones la sensibilización de los trabajadores, así como en su propia implantación en todo el territorio, lo cual redundará en un aumento de la confianza entre los interlocutores sociales, y la creación de mayores sinergias interactivas, necesarias para hacer frente a nuevas realidades del mercado laboral.

Palabras clave: Diálogo Social, Trabajo Decente, Malta, desafíos.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. El contexto en el que se producen el diálogo social y el trabajo decente. 3. Diálogo social en Malta. 3.1. Sindicatos y asociaciones de empleadores. 3.2. Diálogo social a nivel político. 3.3. Diálogo social mediante el convenio colectivo. 4. Desafíos del diálogo social y el trabajo decente en Malta. 4.1. Consolidación de los interlocutores sociales y sus actividades. 4.2. Aumentar la confianza entre los interlocutores sociales. 4.3. Revisión de la legislación laboral e industrial. 5. Conclusión. 6. Bibliografía.

* Senior Lecturer del Centro sobre Estudios Laborales de la University of Malta.

Social Dialogue and Decent Work in Malta

ABSTRACT: This article investigates the relationship between social dialogue and decent work in Malta. The Maltese economy, which is passing through considerable restructuring, is growing at a faster rate than the EU average, and is creating sufficient jobs to keep unemployment at a low level. However, a number of challenges threaten these positive trends and put pressure on the country's future economic and social wellbeing. Social dialogue plays a fundamental role in improving Malta's economic performance while enhancing working conditions. At a policy level, social partners push forward their interests through various means such as the participation on official bodies, fora and mass media, and the drafting of policy documents. Collective bargaining also plays a major role in improving working conditions in Malta. Social partners are faced with the challenge of remaining strong and relevant. They need to invest more on capacity-building and on educating workers. Increased trust between social partners would create more synergies required to confront emerging labour market realities. An overhaul of the employment and industrial legislation may provide a better framework through which social dialogue takes place, with the consequent positive effects on decent work.

Key Words: Social Dialogue, Decent Work, Challenges, Malta.

1. Introducción

En 1999, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se refería al “trabajo decente” como que “no se trata solamente de crear puestos de trabajo, sino que estos han de ser de calidad aceptable”²¹⁶. Esta referencia temprana al trabajo decente, que según Eurofound²¹⁷ marca la acuñación del término y reconoce que diferentes sociedades pueden entender la calidad del empleo de forma distinta. “Puede estar relacionado con distintas formas de trabajo, además de sentimientos de valor y satisfacción”²¹⁸. El concepto de trabajo decente no suele destacarse en la agenda pública de Malta. Es rara vez mencionado en los medios nacionales, excepto referencias ocasionales a la Agenda de Trabajo Decente de la Organización Internacional del Trabajo. Sin embargo, esto no significa que a los malteses no les interese la calidad en el trabajo. En efecto, el concepto de trabajo precario, que puede considerarse como la antítesis del trabajo decente, ha ganado terreno en Malta en los últimos años, en especial al evaluar los daños de la crisis económica internacional. Si bien a ciertos aspectos relativos a la calidad del trabajo se les ha dado tradicionalmente una importancia considerable en Malta, a otros se le ha comenzado a prestar más atención por parte de los agentes sociales y políticos más recientemente.

Este artículo pretende arrojar luz sobre la calidad del empleo en Malta y sobre cómo se está usando el diálogo social para promoverla. Esto se hace en primer lugar destacando el contexto socioeconómico del país en el que se produce la relación examinada entre diálogo social y trabajo decente. Después se presentan los principales agentes sociales y se debaten las distintas formas y niveles en que estos influyen en la calidad del empleo en Malta. Finalmente se analizan varios de los principales desafíos a los que debe hacer frente el diálogo social y el trabajo decente.

²¹⁶ Organización Internacional del Trabajo, *Report of the director-general: Decent work*, Presentado en 87a Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1-17 junio de 1999, <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm>

²¹⁷ Eurofound, *Decent work*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2012, <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/decent-work>

²¹⁸ Organización Internacional del Trabajo, *op. cit.*

2. El contexto en que se producen el diálogo social y el trabajo decente

Para poder comprender la relación concreta que existe entre el diálogo social y el trabajo decente en Malta es necesario contar con una visión general de la situación socioeconómica y laboral del país.

La economía del país salió relativamente indemne de la recesión que comenzó en 2008. Según el pronóstico reciente del Banco Central de Malta²¹⁹, se esperaba que el crecimiento real del PIB del país en 2015 fuese del 4,1%, que después baje al 3,4% en 2016 y al 3,2% en 2017. La inversión a través de la cofinanciación de la UE y el consumo privado se encuentra entre los motores de este crecimiento. Las cifras del PIB de Malta son mejores que las de la media de la UE, pero el PIB per cápita del país sigue siendo inferior al de varios países de la UE, manteniéndose en 2004 en el 84% de la media de la UE²²⁰. En los últimos años Malta ha experimentado una considerable reestructuración económica. El sector de la producción ha disminuido en tamaño y ha pasado de ser de baja tecnología y empresas de bajo valor añadido (como la industria textil) a empresas de más alta tecnología y mayor valor añadido, como las farmacéuticas. Al Gobierno le interesa expandir el sector de la producción mediante “nuevas actividades como la aviación y sus servicios complementarios, ITC, ciencias biológicas y la investigación y desarrollo industriales”²²¹. Sin embargo, en los últimos años no se ha producido ni mucha inversión ni crecimiento en la producción. Según la Cámara de Comercio, Empresa e Industria de Malta, para poder asegurar la supervivencia de la producción en Malta existe una necesidad urgente de mayor “apoyo a la inversión; medios de transporte más eficientes y eficaces; mano de obra cualificada con salarios competitivos; energía estable a precios competitivos; y una regulación bien hecha”²²². Los servicios han seguido en expansión a un ritmo estable. La industria del turismo está funcionando muy bien y ha registrado records de crecimiento

²¹⁹ Banco Central de Malta, *Economic projections for 2015-2017*, 2015, <http://www.centralbankmalta.org/file.aspx?f=11293>

²²⁰ Eurostat, *GDP per capita in PPS*, 2016b, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&pcode=tec00114&language=en>

²²¹ Times of Malta, *President launches National Trade Union Forum*, 23 July 2014b, <http://www.timesofmalta.com/articles/view/20140723/local/president-launches-national-trade-union-forum.528913>

²²² Times of Malta, *Manufacturing still has role to play*, 17 July 2014a, <http://www.timesofmalta.com/articles/view/20140717/business-news/Manufacturing-still-has-role-to-play.528071>

en los últimos años. Por ejemplo en enero de 2016, se produjo un aumento importante del 15,0% en el número total de visitantes en Malta con respecto al mismo mes de 2015²²³. El sector de los servicios financieros de Malta también está teniendo un buen funcionamiento. “La revolución tan bien planificada en la industria de los servicios financieros de Malta ha hecho que el país emerja como uno de los centros financieros más interesantes de la UE, usando su agilidad para crear productos innovadores y capitalizando las destrezas de su mano de obra altamente cualificada²²⁴. Otros sectores relacionados con las TICs, como los juegos de apuestas por Internet y los call-centres, han crecido también en los últimos años. Pese a estos avances y al esfuerzo de gobiernos anteriores por reducir su tamaño, el sector público sigue empleando alrededor del 26% de todos los trabajadores²²⁵ y es una carga considerada para las finanzas públicas.

En línea con el crecimiento del PIB, los niveles de empleo de Malta han estado creciendo continuamente en la última década, alcanzando una tasa del 62,4% en 2014 frente al 64,8% ligeramente superior de los 28 de la UE²²⁶. Malta cuenta con una de las tasas de desempleo más bajas de Europa, que se mantuvo en un 5,3% en 2015²²⁷. La tendencia positiva del mercado laboral se refleja en el hecho de que entre los trabajadores de Malta la probabilidad de que crean que pueden perder su trabajo en los próximos 6 meses es bastante inferior a la de los trabajadores de la UE, mientras que sí es más común entre ellos pensar que si perdieran o dejaran su trabajo les resultaría fácil encontrar un trabajo con un salario similar²²⁸. No obstante estos descubrimientos positivos esconden el hecho de que el

²²³ Malta Independent, *Double-digit growth rates achieved in inbound tourism performance for January*, 29 February 2016, <http://www.independent.com.mt/articles/2016-02-29/local-news/Double-digit-growth-rates-achieved-in-inbound-tourism-performance-for-January-6736154088>

²²⁴ The Guardian, *Financial services done right*, 20 November 2015, <http://www.theguardian.com/the-report-company/2015/nov/20/financial-services-done-right>

²²⁵ Oficina Nacional de Estadística, *Gainfully occupied population: September 2015*, 2016, p.11, http://nso.gov.mt/en/News_Releases/View_by_Unit/Unit_C2/Labour_Market_Statistics/Documents/2016/News2016_040.pdf

²²⁶ Eurostat, *Employment rates by sex, age and citizenship (%)*, 2016a, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

²²⁷ Eurostat, *Unemployment rate by sex and age - annual average (%)*, 2016c, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

²²⁸ Eurofound, *Sixth European Working Conditions Survey 2015*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2016, <http://www.eurofound.europa.eu/surveys/data-visualisation/sixth-european-working-conditions-survey-2015>

mercado laboral del país se ha caracterizado tradicionalmente por una baja tasa de empleo femenino. Los sucesivos gobiernos han invertido una importante cantidad de recursos para abordar este asunto. El Gobierno actual ha comenzado a facilitar servicios de guardería gratuitos a todas las familias en las que ambos progenitores trabajan. “Se espera que el crecimiento del empleo se modere algo en 2016 y 2017, pero que permanezca fuerte y así ayude a mantener la tasa de desempleo en niveles bajos²²⁹”.

Malta tiene una de las economías sumergidas más grandes de Europa, y se estima que supone un cuarto del PIB^{230 231}. Según un estudio reciente realizado por Eurobarometer sobre trabajo no declarado, casi un cuarto (23%) de la población de Malta compró productos o servicios no declarados en Malta el año anterior a dicho estudio, mientras que un ligeramente elevado 9% de los participantes en el mismo admitieron estar trabajando sin un contrato escrito²³². Los sectores de hospitalidad y de la construcción parecen contar con más trabajo no declarado que otros sectores. En efecto, el Departamento Jurídico de la Organización de Servicios de Empleo Públicos de Malta suele encontrar más infracciones en estos dos sectores. También cabría notar que los incumplimientos de carácter laboral en el caso de extranjeros sin permiso han crecido significativamente en los últimos años alcanzando la cifra de 734 en 2014²³³.

Malta es uno de los países europeos con un salario mínimo nacional, que es de 168,01€ semanales, superior al de otros países de la UE²³⁴. En 2012,

²²⁹ Times of Malta, *EU expects Malta economic growth to moderate but remain above long-term average*, 5 November 2015, <http://www.timesofmalta.com/articles/view/20151105/local/eu-expects-malta-economy-to-moderate-but-remain-above-long-term.591039>

²³⁰ Schneider, F., *The shadow economy in Europe, 2011*, 2011, p.15, https://www.atearney.de/documents/856314/1214702/BIP_The_Shadow_Economy_in_Europe.pdf/cd3277da-74c3-4a35-9ac4-97f7a0e93518

²³¹ Murphy, R., *Closing the European tax gap - A report for group of the Progressive Alliance of Socialists & Democrats in the European parliament*, 2012, p. 11, http://www.socialistsanddemocrats.eu/sites/default/files/3842_en_richard_murphy_eu_tax_gap_en_120229_0.pdf

²³² Comisión Europea, *Eurobarometer: Undeclared work in the European Union report*, 2014, p. 13, ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_402_en.pdf

²³³ Employment and Training Corporation, *Annual report 2014*, 2015, p.15, https://secure.etc.gov.mt/homedir/temp/ETC_Annual_Report_2014.pdf

²³⁴ Fric, K., *Statutory minimum wages in the EU 2016*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2016, <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/working-conditions-industrial-relations/statutory-minimum-wages-in-the-eu-2016>

los trabajadores que ganaban el salario mínimo representaban un 6% de la población con trabajo remunerado de Malta²³⁵. Todos los trabajadores, incluidos los que perciben el salario mínimo, cobran incrementos salariales anuales basados en el Ajuste del Costo de Vida (COLA). Se ha declarado que el salario mínimo ha subido a 1.000€ en un periodo de cuatro años gracias al mecanismo del COLA²³⁶. Pese a ello, se ha dicho que el COLA no ha logrado proteger el poder adquisitivo de los trabajadores con bajos ingresos²³⁷ y que, mientras que el Gobierno habla de ayudar a desarrollar trabajos con mayor valor añadido, la competitividad de las empresas maltesas todavía es demasiado dependiente de unos salarios bajos. Mientras que la división entre pobres y ricos se ha mantenido relativamente estable en las últimas generaciones, la situación parece estar empeorando. Según las estadísticas de la UE, entre 2008 y 2014 Malta registró el cuarto mayor crecimiento de la pobreza de toda la UE, con una tasa que creció de casi un 20% en 2008 al 23,8% en 2014^{238 239}. Esta cifra cae al 16% si se tienen en cuenta las ayudas sociales que se conceden a personas vulnerables²⁴⁰. La proporción de personas en riesgo de pobreza asciende a un tercio entre los discapacitados²⁴¹. Según un informe de Eurobarometer²⁴² sobre la pobreza y la exclusión social publicado en 2010, la pobreza en Malta es especialmente evidente cuando se trata de encontrar una vivienda digna a un precio razonable y pagar las facturas de suministros. Es interesante destacar que antes de las últimas elecciones

²³⁵ Debono, J., “9,183 earning the minimum wage”, *Maltatoday*, 8 October 2012, <http://www.maltatoday.com.mt/news/national/21616/9-183-earning-the-minimum-wage-20121006#.VvkV4Hqhvvc>

²³⁶ Borg, B., “PL plans to freeze all salaries – minister”, *Times of Malta*, 28 September 2012, <http://www.timesofmalta.com/articles/view/20120928/local/pl-plans-to-freeze-all-salaries-minister.438770>

²³⁷ Dalli, M., “Minimum wage should increase to €180 per week, Caritas proposes”, *Maltatoday*, 16 March 2012, <http://www.maltatoday.com.mt/printversion/16832/#.VvodIXqhvvc>

²³⁸ TVM, *Poverty in Malta increased by 4% in the last 6 years*, 2015, <http://www.tvm.com.mt/en/news/poverty-in-malta-increased-by-4-in-the-last-6-years/>

²³⁹ Oficina Nacional de Estadística, *Statistics on income and living conditions 2014: Salient indicators*, 2015b, p.1, http://nso.gov.mt/en/News_Releases/View_by_Unit/Unit_C1/Living_Conditions_and_Culture_Statistics/Documents/2015/News2015_167.pdf

²⁴⁰ TVM, *op. cit.*

²⁴¹ Muscat, C., “Third of people with disability at risk of poverty”, *Times of Malta*, 3 December 2014, <http://www.timesofmalta.com/articles/view/20141203/local/Third-of-people-with-disability-at-risk-of-poverty.546652>

²⁴² Comisión Europea, *Eurobarometer: Poverty and social exclusion report*, 2010, pp. 26, 45, ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_355_en.pdf

generales, el Partido Laborista (que entonces estaba en la oposición) hablaba en favor de implantar un “salario social” destinado a ayudar a subir el nivel de vida de muchas familias de Malta; sin embargo el concepto parece haberse desvanecido después de las elecciones.

Además de la necesidad de seguir aumentando la tasa de actividad femenina y de abordar el asunto de la economía sumergida y de los crecientes niveles de pobreza, Malta tiene que hacer frente a otros desafíos como el de frenar los elevados niveles de abandono escolar, potenciar los niveles generales de formación en sintonía con las necesidades futuras, disminuir la deuda nacional, aumentar la sostenibilidad de la sanidad y del sistema de pensiones, reducir la dependencia de los combustibles fósiles y mejorar el medio ambiente.

3. Diálogo social en Malta

3.1. Sindicatos y asociaciones de empleadores

Según la Secretaría General de los Sindicatos²⁴³, en 2015 había 29 sindicatos oficiales en Malta con un total de 94.014 afiliados. El sindicato mayoritario es con diferencia *General Workers' Union* (GWU) que acapara el 53% de todos los afiliados sindicales, mientras que el segundo mayor es *Union Haddiema Maghqudin* (UHM) con un 27% de los afiliados sindicales. UHM es uno de los siete sindicatos afiliados a la *Confederation of Malta Trade Unions* (CMTU) y juntos suponen el 32% de los sindicalistas de Malta. Otro grupo compuesto por 12 sindicatos representa el 15% de la afiliación sindicalista y está asociado con el *Forum of Maltese Unions*, la confederación sindical más joven.

La Secretaría General de los Sindicatos (2015) también incluye 14 asociaciones de empleadores con un total de 9.547 miembros²⁴⁴. Las tres principales son la cámara maltesa de pequeñas y medianas empresas (*Malta Chamber of Small and Medium Enterprises* -GRTU), la asociación de los empleadores malteses (*Malta Employers' Association* -MEA) y la de hoteles y restaurantes malteses (*Hotels and Restaurants' Association* - MHRA), con 8.155, 523 y 390 socios respectivamente. La Cámara de Comercio, Empresa e Industria de Malta (MCCEI) es otra de las grandes

²⁴³ Secretario de Sindicatos, “Report by the registrar of trade unions 2014-2015”, *Government Gazette*, 2015, p. 14, 914
<http://www.gov.mt/en/Government/Government%20Gazette/Notices/Documents/Trade%20Unions%20reports%20Gaz%202011.pdf>

²⁴⁴ *Idem*.

asociaciones de empleadores que, aunque no se encuentra registrada en la Secretaría General de los Sindicatos, cuenta con más de 1.100 miembros²⁴⁵.

“El Sistema de relaciones industriales de Malta se ha inspirado en el de Gran Bretaña, la antigua potencia colonial... Como resultado, el modelo de relaciones industriales establecido en Malta es el del convenio colectivo voluntario, bipartito a nivel empresarial en una relación adversa tradicionalmente polarizada entre empleadores y sindicatos”²⁴⁶. Pese a ello, “con los años, los sindicatos han recurrido cada vez menos a la acción industrial a favor de la consulta y del diálogo social”²⁴⁷. En efecto, hoy día el diálogo social desempeña un papel importante en muchas maneras a la hora de influenciar la calidad del trabajo en Malta. En los siguientes apartados se debate la influencia del diálogo social a nivel de política y a nivel del convenio colectivo.

3.2. Diálogo social a nivel político

Los principales interlocutores sociales están representados en un número de comités y consejos oficiales, siendo el más destacado el consejo maltés *Malta Council for Economic and Social Development* (MCESD), el organismo más grande del país en cuanto a concertación tripartita. El Consejo proporciona un foro de consulta social en el que los interlocutores sociales debaten asuntos de relevancia nacional que afectan a los trabajadores malteses y a sus familias, en ocasiones con la participación de la sociedad civil. Se ha convertido en una costumbre que el gobierno presente el documento anual pre-presupuestario a MCESD para someterlo a debate y opinión de las asociaciones sindicales y de empleadores. Este procedimiento ha eliminado prácticamente la tensión social que solía acompañar los presupuestos generales anuales. Temas como la ley sobre empleo, las tarifas de los servicios públicos y las inspecciones de trabajo también han sido debatidos recientemente en este

²⁴⁵ Cámara de Comercio, Empresa e Industria de Malta, *LinkedIn profile*, n.d.a, <https://www.linkedin.com/groups/3073592/profile>

²⁴⁶ Zammit, E., “Capacity building for social dialogue in Malta”, *European Foundation for the Improvement of Living and working Conditions*, 2006, p. 2, http://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef0651en4.pdf

²⁴⁷ Debono, M. & Borg, A., “Malta: Industrial relations profile”, *Bollettino Adapt*, n.d., p. 3., http://www.bollettinoadapt.it/old/files/document/5118MALTA_INDUSTRIAL.pdf.

foro. MCESD, que desempeña un papel importante a nivel de política del país, ha contribuido a que los interlocutores sociales se alejen “de las políticas divisorias y la polarización política de la época anterior, así como de las relaciones informales y ad hoc entre los distintos actores, que suelen predominar en una sociedad a pequeña escala”²⁴⁸.

Los principales interlocutores sociales también están representados en el consejo sobre relaciones laborales *Employment Relations Board* (ERB), que asesora al Gobierno sobre asuntos relativos a la ley de empleo. Por ejemplo, al ERB se le ha consultado hace poco tiempo sobre los cambios necesarios que hay que realizar en el Tribunal Industrial a raíz de una sentencia judicial constitucional que dicta que la composición actual del tribunal es inconstitucional. Además, los interlocutores sociales están representados en otras entidades gubernamentales como el *Occupational Health and Safety Authority*, *National Employment Authority*, *Gozo Regional Committee*, la organización del servicio de empleo público y el *Building Industry Consultative Council*. A través de esta participación, las asociaciones sindicales y patronales pueden hacer oír sus ideas y preocupaciones sobre una amplia variedad de aspectos que pueden influir en el empleo decente. En 2014 se creó el foro sindical nacional *National Forum of Trade Unions* mediante la intervención del Presidente de Malta y el centro de estudios laborales maltés *Centre for Labour Studies*, del que se debatirá brevemente más adelante.

Los sindicatos y patronales de Malta también están afiliados a organizaciones europeas e internacionales. Por ejemplo, GWU, CMTU y FORUM están afiliados a la organización sindical europea *European Trade Union Organisation*, mientras que GWU también está afiliado a la confederación sindical internacional *International Trade Union Confederation*. Así mismo, hay secciones individuales de los sindicatos generales y de los más pequeños que están afiliadas a sus respectivas secretarías sindicales internacionales²⁴⁹. Igualmente, las asociaciones patronales maltesas cuentan con afiliaciones extranjeras. Por ejemplo, la asociación patronal maltesa *Malta Employers Association* está afiliada a la organización de la patronal internacional *International Organisation of Employers* (I.O.E.) y al centro europeo de empleadores y empresas que prestan servicios públicos, *European Centre of Employers and Enterprises providing Public Services* (C.E.E.P.), mientras que MCCEI está afiliada a *Business Europe* y a Eurochambres, entre otros. Los principales sindicatos y empleadores de Malta también participan en actividades de la OIT. Adherirse a la Unión Europea supuso

²⁴⁸ Zammit, E., *op.cit.*, p. 10.

²⁴⁹ *Ibidem*, p. 12.

un aumento significativo de las actividades fuera del país, que están probando su capacidad de recursos humanos. Pese a luchar con recursos limitados, los interlocutores sociales “todos ellos ven muchas ventajas en tales actividades, incluyendo compartir información, ganar experiencia y movilizar el apoyo internacional donde sea necesario. En épocas de crisis interna, tanto las organizaciones sindicales como las patronales han buscado y generalmente conseguido el apoyo de las organizaciones internacionales a las que están afiliadas”²⁵⁰.

Las aportaciones de los sindicatos al diálogo social a nivel político han variado considerablemente según su tamaño. En efecto, los dos sindicatos generales son mucho más activos a nivel de política nacional que los más pequeños. En especial, GWU puede compartir sus ideas en dos periódicos nacionales, *L-Orizzont* y *it-Torca*, el primero publicado los días entre semana con una tirada de unos 23.000 ejemplares y el segundo publicado solamente los domingos, con una tirada de alrededor de 30.000²⁵¹. Mientras que estos periódicos llevan publicándose varias décadas, en los últimos años el sindicato también creó el portal de noticias online *inews.com* que resulta mucho más atractivo para la población más joven. Con los años, GWU ha organizado campañas nacionales para promocionar el bienestar de los empleados y de sus familias. Una de las últimas campañas con mayor éxito trataba sobre el empleo precario. Esta campaña, lanzada en 2013, incluía entre otros la creación de la página web <http://stopprecariouswork.com/> y de investigación concreta encargada para arrojar luz sobre este fenómeno en Malta. La campaña logró colocar el concepto de empleo precario en la agenda pública y destacaba que dichas prácticas son especialmente obvias en los sectores de seguridad, higiene y cuidado en el trabajo. Si bien en 2005 no hubo artículos referentes al empleo precario en el *Times of Malta*, el sitio web más visitado de Malta, el número aumentó a 250 artículos en 2013²⁵². El Partido Laborista, que ganó las elecciones generales en 2013, incluyó medidas para reducir el empleo precario en su programa electoral y el gobierno actual comenzó a implementar políticas en esta dirección. Por ejemplo, para poder reducir la precariedad laboral a través de la contratación pública, se han aplicado una serie de cambios para asegurar que los trabajadores subcontratados perciban un salario decente y para poner en la lista negra a aquellos contratistas que empleen prácticas

²⁵⁰ *Idem*.

²⁵¹ Press Reference (n.d.), Malta, Weblink: <http://www.pressreference.com/Ky-Ma/Malta.html>

²⁵² Debono, M. & Marmara, V., *Perceived precarious employment in Malta*, Malta, University of Malta, Unpublished document, 2016.

laborales precarias. Resulta interesante destacar que MEA se pronunció a favor de establecer una remuneración mínima para empleados que trabajan con contratos públicos como forma de seguir abordando el asunto de la precariedad laboral²⁵³.

UHM también ha sido especialmente influyente a nivel nacional a la hora de promover las condiciones del trabajo decente en los últimos años. Por ejemplo, en la campaña de las elecciones generales de 2013, elaboró un plan de política de empleo llamada “El próximo salto: de programas de mercado laboral a una política de mercado laboral activa” (también conocida como Jobs Plus) en el que se proponían medidas que asegurasen el desarrollo de un mercado laboral flexible y productivo. El documento considera que una política de mercado laboral activa es la clave para combatir la desigualdad social y mejorar las condiciones laborales. Destaca la mejora de las capacidades como el elemento principal que contribuye a aumentar el poder del convenio colectivo de los trabajadores. En una inusual muestra de unidad entre los actores principales del mercado laboral, el documento fue firmado por asociaciones sindicales, patronales y los principales partidos políticos de Malta. El nuevo Gobierno laborista comenzó a implementar la política en cuanto resultó elegido. Para poder traducir dicha política en una estrategia y aplicarla, uno de los autores de la misma ocupó el puesto de Presidente de la política Jobs Plus del Gobierno y el de Presidente de la organización del servicio de empleo público de Malta, que ha cambiado de nombre recientemente y ha pasado de llamarse *Employment and Training Corporation* a *Jobsplus*.

Los sindicatos más pequeños dejan un impacto menor a nivel de política nacional que los dos grandes generales. No obstante, varios de los sindicatos minoritarios logran influir en el Gobierno en sus respectivos sectores. Por ejemplo, el sindicato maltés de profesores, *Malta Union of Teachers*, ha ayudado a remodelar el sector educativo en Malta mediante una fuerte presencia a nivel de sector nacional. Igualmente hace poco comenzó a publicar un periódico anual con análisis y críticas de pares sobre temas educativos, entre otros. La mayoría de los sindicatos celebran congresos y actos de formación para sus afiliados. No obstante, los sindicatos mayoritarios cuentan con programas de formación más organizados. También cabe notar que mientras que la mayoría de las asociaciones sindicales y patronales tienen página web en la que pueden promulgar sus mensajes, los interlocutores sociales más organizados

²⁵³ Times of Malta, *Government must establish minimum rate of payment*, 20 October 2013, <http://www.timesofmalta.com/articles/view/20131029/local/Government-must-establish-minimum-rate-of-payment.492363>

tienen páginas web especialmente informativas que incluyen comunicaciones y artículos de carácter político, además de información actualizada para sus miembros y a veces para el público general también.

Al igual que los sindicatos mayoritarios, las asociaciones sindicales y patronales más destacadas son también activas a nivel de política nacional de otras maneras, amén de participar en foros nacionales organizados por el Gobierno. Aunque no publican en periódicos, sí que publican información tanto para sus afiliados (a menudo en forma de boletines informativos) como para el público más amplio, incluidos diseñadores de políticas. Por ejemplo, GRTU publica estudios anuales sobre resultados empresariales que arrojan luz sobre cómo funcionan los negocios en Malta. Las asociaciones mayoritarias emiten breves comunicados de prensa, propuestas políticas más detalladas y documentos de posición sobre temas relacionados con los empleadores y las relaciones laborales. MEA es una de las asociaciones patronales más activas en este sentido. Por ejemplo, en 2015 publicó un documento de posición²⁵⁴ titulado “El estado del diálogo social y de las relaciones laborales en Malta” en el que se abordaban una serie de problemas sobre el diálogo social que exponían los afiliados. Las asociaciones patronales mayoritarias también tienen una presencia visible en los medios de comunicación. Contribuyen regularmente en artículos en prensa. Así mismo, participan en debates y programas televisivos con cierta regularidad. MEA incluso produce su propia programación televisiva que es emitida en la cadena de TV nacional (TVM) y en Youtube. Las asociaciones patronales también son activas en la organización de eventos públicos. Por ejemplo, en 2015, MCCEI organizó alrededor de 15 eventos incluidos conferencias, congresos, seminarios y reuniones informativas, entre otros²⁵⁵. En los últimos años, algunas asociaciones patronales han sido especialmente vehementes a nivel nacional sobre ciertos temas políticos. Así por ejemplo, GRTU es conocida por su cruzada contra el exceso de burocratización del Gobierno; en parte probablemente se deba a su presión por lo que el Gobierno actual ha creado la oficina del comisionado para la simplificación y reducción de la burocracia (*Commissioner for Simplification and Reduction of Bureaucracy*). Otro ejemplo es el de MHRA, que ha presionado notablemente al Gobierno (sobre todo al anterior) para reducir las tasas de los servicios públicos que, según ellos,

²⁵⁴ Asociación patronal de Malta, *The state of social dialogue and industrial relations in Malta*, 2015, <http://www.maltaemployers.com/loadfile/f3a55822-c043-41ae-aa74-d0e5c9f8d847>

²⁵⁵ Cámara de Comercio, Empresa e Industria de Malta, *2015 Events*, 2015, <http://www.maltachamber.org.mt/content.aspx?id=386383>

perjudicaban la industria del turismo. Nuevamente, tal presión probablemente afectó las promesas electorales del gobierno actual con el resultado de la reducción de dichas tarifas.

3.3. Diálogo social mediante el convenio colectivo

En sintonía con el modelo anglosajón, la ley maltesa de relaciones industriales y laborales de 2002 (*Employment and Industrial Relations Act*) deja amplio espacio para que los sindicatos y empleadores regulen condiciones laborales específicas mediante el convenio colectivo. Los convenios colectivos en Malta casi siempre se llevan a cabo a nivel de empresa más que sectorial o transversal. El sindicato al que está afiliada la mayoría de los empleados tiene derecho a formalizar un convenio colectivo con el empleador. Las asociaciones patronales no están directamente involucradas en los convenios colectivos: no obstante, se les consulta cuando los empleadores encuentran dificultades en tal proceso.

Los convenios colectivos en Malta tienden a tener un formato similar basado en el acuerdo modelo formalizado en 1967 entre la Unión General de Trabajadores y la Asociación Patronal de Malta²⁵⁶. En los últimos cincuenta años se han producido cambios inevitables en las cláusulas que reflejan la naturaleza cambiante del trabajo. Por ejemplo, los acuerdos contemporáneos normalmente contemplan cláusulas sobre seguridad e higiene y van incluyendo paulatinamente cláusulas sobre acoso sexual y bullying²⁵⁷. El desarrollo profesional también es otro asunto que suscita interés dentro de los convenios colectivos. Es lamentable que hasta la fecha no exista una estructura establecida sobre la que deba llevarse a cabo un análisis exhaustivo y comparativo sobre el contenido de los acuerdos colectivos. Mientras que los empresarios están obligados por ley a depositar una copia de sus acuerdos colectivos en el Departamento maltés de Relaciones Industriales y Empleo (DIER), estos son rara vez examinados excepto para analizar las tendencias de salarios que periódicamente realiza el Banco Central de Malta. Esta laguna tiene consecuencias en el diálogo social y el trabajo decente en general ya que resulta difícil examinar las tendencias en el contenido de dichos acuerdos o establecer ejemplos de buenas prácticas que puedan facilitar la mejora de las condiciones laborales en Malta.

²⁵⁶ Greenland, C., *Collective agreements from a legal perspective*, Malta, University of Malta, 2011, p. 20, <https://www.um.edu.mt/library/oar/handle/123456789/4829>

²⁵⁷ *Ibidem*, p. 101.

Alrededor del 55,8% de los empleados de Malta trabaja en organizaciones cubiertas por un convenio colectivo²⁵⁸. Puesto que prácticamente todos los acuerdos colectivos se formalizan a nivel de empresa, la cobertura es importante, aunque ligeramente inferior a la media de la UE, que es del 61%²⁵⁹. Mientras que prácticamente todos los empleados del sector público (86,7%) están cubiertos por un convenio colectivo, la cifra cae al 35,8% en el sector privado²⁶⁰. Los datos de esta tendencia indican que el número de convenios colectivos está en declive, habiendo disminuido en el sector privado de 212 en 1995 a 168 en 2008²⁶¹. Los convenios colectivos son más comunes en las organizaciones privadas grandes que las más pequeñas, aumentando su cobertura un 3,7% en empresas con menos de 10 empleados y un 71,6% en empresas con 250 empleados o más²⁶². Cabe notar que alrededor del 70% de los negocios malteses son empresas familiares²⁶³, mientras que el 97% de todos los negocios son microempresas que emplean a menos de 10 personas²⁶⁴. Las condiciones laborales en estas empresas tienden a estar menos influenciadas de forma directa por el diálogo social. Mientras que la mayoría de los empleados de los sectores económicos de actividades relacionadas con la educación, sanidad, trabajo social y administración pública están cubiertas por un convenio colectivo, son pocos los trabajadores de los sectores mayorista, minorista, hotelero y hostelero que quedan cubiertos por dichos convenios²⁶⁵. Los contratos individuales predominan en estos últimos sectores. Cabría además destacar que hasta 2015, a los miembros del ejército y de la policía, del departamento de defensa civil y funcionarios de prisiones se les impedía legalmente fundar o afiliarse a un sindicato, y de este modo no podían participar en ningún convenio colectivo.

²⁵⁸ Debono, M., *A national survey on trade unions in Malta – November 2015*, Malta, The President's Foundation for the Wellbeing of Society and the Centre for Labour Studies, 2015, p. 1.

²⁵⁹ European Commission, *Industrial relations in Europe 2014*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2015, pp. 28-29.

²⁶⁰ Debono, M., 2015, *op. cit.*, p. 1.

²⁶¹ Baldacchino, G. and Gatt, R., "Thirteen years later: Trade unions in the Maltese private sector revisited", *Bank of Valletta Review*, 2009, vol. 40, pp. 29-45.

²⁶² Debono, M., 2015, *op. cit.*, p. 1.

²⁶³ Malta Independent, *Family business act to help family-owned businesses survive transition, improve governance*, 23 March 2015a, <http://www.independent.com.mt/articles/2015-03-23/local-news/Family-Business-Act-aims-to-help-family-owned-businesses-survive-transition-improve-governance-6736132584>

²⁶⁴ Oficina Nacional de Estadística, *Business demographics: 2009-2014*, 2015a, p. 1, http://nso.gov.mt/en/News_Releases/View_by_Unit/Unit_B4/Business_Registers/Documnts/2015/News2015_084.pdf

²⁶⁵ Debono, M., 2015, *op. cit.*, p. 1.

Al igual que en otros países de la UE²⁶⁶, los niveles de afiliación son un tema polémico en Malta. Ha habido auténticas batallas campales entre sindicatos que reclamaban el derecho a firmar convenios colectivos en lugares de trabajo concretos. Tales conflictos suelen surgir a raíz de desacuerdos sobre lo que son las “mayorías afiliadas”, de si se trata de la mayoría de todos los trabajadores o de los trabajadores que trabajan en ciertos trabajos concretos o de ciertas ramas de una organización. Hay otros conflictos que surgen de unas cifras de afiliación poco claras. A menudo tales conflictos acaban en confrontaciones frente a las puertas del Director del Departamento maltés de Relaciones Industriales y Empleo, o de un tribunal de asuntos industriales. Además de que los sindicatos opuestos discuten los unos contra los otros, los conflictos ralentizan el proceso del convenio colectivo y ello acarrea consecuencias negativas para los trabajadores y a veces para los empleadores y la productividad de su empresa.

4. Retos relativos al diálogo social y al trabajo decente en Malta

La OIT²⁶⁷ enumera cuatro precondiciones para que exista un diálogo social sólido, a saber, “organizaciones de trabajadores y empleadores fuertes e independientes con la capacidad y el acceso técnicos a información importante para participar en el diálogo social; voluntad y compromiso políticos para el diálogo social; voluntad y compromiso políticos de todas las partes implicadas para participar en el diálogo social; respeto a los derechos fundamentales de libertad de asociación y convenio colectivo; y posibilitar un marco legal e institucional.” Esta sección refleja un importante número de retos relativos a estas precondiciones que deben abordarse para poder aumentar el trabajo decente en Malta a través del diálogo social.

²⁶⁶ Carley, M., *Trade union membership 2003-2008*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2009, <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/trade-union-membership-2003-2008>

²⁶⁷ Organización Internacional del Trabajo, *Tripartism and social dialogue*, n.d., <http://www.ilo.org/global/topics/workers-and-employers-organizations-tripartism-and-social-dialogue/lang--en/index.htm>

4.1. Consolidación de los interlocutores sociales y sus actividades

Una mayor construcción de capacidades por parte de los interlocutores sociales les ayudaría a enfrentarse mejor a un mundo laboral cada vez más complejo. Los sindicatos en Malta, especialmente los más pequeños, cuentan con recursos insuficientes. Incluso los interlocutores sociales más grandes experimentan limitaciones de capacidades a la hora de abordar asuntos políticos a nivel nacional y de la UE. Las asociaciones sindicales y patronales necesitan desarrollar más políticas basadas en la investigación. Los interlocutores sociales dependen en gran medida de las cuotas de afiliación, lo cual limita su capacidad de embarcarse en nuevas iniciativas²⁶⁸. Tiene que haber un esfuerzo colectivo, a ser posible con la ayuda de fondos del Gobierno y de la UE, para poder aumentar la capacidad técnica de los interlocutores sociales y poder acceder a información importante, como ejemplos de buenas prácticas extranjeros y locales. Los interlocutores sociales también necesitan encontrar formas de aportar recursos; como se discutirá más abajo, esto resulta difícil debido a cuestiones de confianza. Por otra parte, las asociaciones de empleadores “suelen parecer estar más unidas en sus objetivos y estrategias”²⁶⁹, y parece que les resulta más fácil colaborar en empresas conjuntas que a los sindicatos. Un ejemplo interesante de tal colaboración es el Malta Business Bureau, que representa a MCCEI (cámara de comercio e industria de Malta) y a MHRA (asociación de hoteleros y restauradores de Malta) “en Bruselas y Malta, centrándose en trabajo de apoyo en relación a las iniciativas políticas, reguladoras y legislativas de evolución del desarrollo de la UE que afectan el panorama empresarial local, al mediar directamente con varios homólogos europeos y locales”²⁷⁰.

Los sindicatos se enfrentan al importante desafío de seguir siendo fuertes e importantes. Existe una “megatendencia” extendida por la Unión Europea de disminuir la densidad y afiliación auténtica²⁷¹. Como se ha apuntado anteriormente, los sindicatos tienen una presencia significativa y visible en Malta. Sin embargo, un estudio reciente sobre los niveles de afiliación sindical en Malta cuestiona las cifras oficiales de afiliados que se desprenden de los datos administrativos de los sindicatos que se han dado

²⁶⁸ Zammit, E., *op. cit.*, p. 7.

²⁶⁹ Debono, M. and Borg, A., *op. cit.*, p. 3.

²⁷⁰ Cámara de Comercio, Empresa e Industria de Malta, *Malta Business Bureau*, n.d.b, <http://www.maltachamber.org.mt/content.aspx?id=190256>

²⁷¹ Eurofound, *Industrial relations and working conditions developments in Europe 2013*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2015, p. 22.

por hecho en años anteriores. Si bien la densidad de afiliación que normalmente se registraba oscilaba entre el 55% y el 59% de los empleados, Debono²⁷² apreció que sólo el 33,8% de los empleados malteses está actualmente afiliado a un sindicato. Además, aunque los convenios colectivos cubren prácticamente todo el sector público, la cifra se reduce a poco más de un tercio en el caso del sector privado, lo cual refleja las bajas cifras de afiliados en este sector²⁷³. Los líderes sindicales necesitan aumentar su presencia a nivel de calle, especialmente en los sectores de servicios emergentes y en pequeñas organizaciones privadas que tienden a no tener sindicatos. Los sindicatos parecen no estar lo suficientemente orientados a ayudar a trabajadores atípicos. Por ejemplo, mientras que el porcentaje de las mujeres trabajadoras que se afilian a sindicatos es mayor que el de los hombres, los máximos dirigentes sindicales en Malta son en su mayoría hombres. Esta situación tiene que mejorar si se quiere ayudar con mayor eficacia a las mujeres afiliadas. Los sindicatos también necesitan centrarse más en el número creciente de trabajadores extranjeros y de trabajadores que tienen un contrato atípico. En general, los convenios colectivos en Malta parecen reflejar la actitud tradicional tanto de los empleadores como de los sindicatos, que no suelen prestar demasiada atención a asuntos como la conciliación entre trabajo y vida personal, condiciones laborales que van más allá de las obvias, ni a los trabajadores atípicos o a contratos laborales atípicos. En los últimos años, los sindicatos se han ido concienciando sobre la necesidad de moderar las exigencias salariales, especialmente en el sector privado, debido a problemas relativos a la competitividad y a la amenaza de los despidos colectivos, o la reubicación o cierre de empresas. Pero tiene que haber ideas más creativas sobre las formas de aumentar el bienestar de los empleados al tiempo que se mejora (o al menos se mantiene) la competitividad.

Podría decirse que las funciones más importantes de los sindicatos consisten en actuar como guardianes de los empleadores, asegurar la justicia social y educar y formar a sus afiliados. Con los años, los sindicatos de Malta han demostrado ser eficaces en la defensa de los derechos de sus afiliados dentro de las organizaciones, mediante convenios colectivos y otras acciones. Como se ha visto anteriormente, también han contribuido sustancialmente a la mejora de la justicia social. Sin embargo, no se ha puesto suficiente empeño en formar a sus afiliados y trabajadores en general. Resulta preocupante que más de una quinta

²⁷² Debono, M., 2015, *op. cit.*, p. 1.

²⁷³ *Idem.*

parte (el 22%) de los empleados en Malta no estén seguros de si existe o no un convenio colectivo en su lugar de trabajo²⁷⁴. Esta falta de conocimiento sobre los sindicatos también puede reflejar la falta de conocimiento de los derechos y obligaciones laborales. El trabajo decente puede promoverse mucho mejor cuando los empleados están debidamente formados tanto en sus derechos como en sus obligaciones. Los empleadores se quejan de que las excesivamente elevadas expectativas que se crean en torno a los empleados no reflejan el rendimiento de las organizaciones y las circunstancias internacionales en las que las organizaciones funcionan²⁷⁵. Un mejor entendimiento del mundo conduciría a unas expectativas más realistas de los empleados que no comprometerían la competitividad de las organizaciones. Por su parte esto también facilitaría el esfuerzo de un convenio colectivo de los sindicatos. En los últimos años, los sindicatos parecen haber ido adoptando cada vez más la problemática práctica de volver a sus afiliados tras haber finalizado negociaciones colectivas con los respectivos empleadores para que les dieran el voto de aprobación de dichos convenios. Esta práctica está dando lugar a situaciones en las que los acuerdos alcanzados entre sindicatos y empleadores se ven rechazados. A su vez esto aumenta la incertidumbre entre los empleadores, que se vuelven más reticentes a ceder en puntos de las negociaciones ya que temen que los sindicatos vuelvan a la mesa de negociaciones una vez tales negociaciones se hayan cerrado²⁷⁶. Los sindicatos padecen la lealtad cambiante de sus afiliados, cuya aparente pérdida de compromiso con sus sindicatos está provocando que cambien de sindicato si sus expectativas no se cumplen. Esta situación acarrea a su vez más fricción entre sindicatos. Tales comportamientos reflejan un problema difuso de “deterioro de la ética” que “no es buen presagio para el futuro económico del país ya que uno de los pilares de nuestra competitividad y atractivo como destino de inversión siempre ha sido nuestra reputada ética laboral”²⁷⁷. Los sindicatos deben invertir más en educar y formar a sus afiliados para adquirir los valores sociales y de empleo adecuados que les lleven a lograr beneficios a largo plazo, en lugar de ganancias a corto plazo. Los sindicatos deben desempeñar un papel más destacado en contener lo que MEA²⁷⁸ define como la “cultura creciente del derecho a”. Además de educar y formar a sus afiliados, los sindicatos también deberían formar a sus representantes, especialmente a

²⁷⁴ *Idem*.

²⁷⁵ Malta Employers' Association, 2015, *op. cit.*, p. 4.

²⁷⁶ *Ibidem*, p. 9.

²⁷⁷ *Ibidem*, p. 4.

²⁷⁸ *Idem*.

los delegados sindicales, que están en contacto diario con trabajadores y median entre sindicatos, empleados y empleadores.

4.2. Aumentar la confianza entre los interlocutores sociales

Los interlocutores sociales también se enfrentan al desafío de tener que colaborar mejor entre ellos. Se ha notado que no existe confianza suficiente entre los interlocutores sociales en Malta²⁷⁹. Hay fuertes rivalidades entre los sindicatos, especialmente entre los dos mayoritarios, a saber GWU y UHM, quienes con frecuencia están enfrentados el uno con el otro. Las batallas campales son algo común en cuanto a que los sindicatos se acusan mutuamente de quitarse afiliados y los dos mayoritarios compiten por ser la única representación en los lugares de trabajo. Desgraciadamente también es común que los sindicatos se critiquen unos a otros en público a través de diferentes medios de comunicación. La creación de un Consejo Sindical (TUC) fortalecería el movimiento sindical en Malta al “permitir que los sindicatos hablasen con una sola voz a nivel nacional e internacional; ofrecer la posibilidad de gestionar internamente las disputas entre unos sindicatos y otros; crear un entorno propicio para debates más productivos; y buscar recursos para la educación y formación de los afiliados sindicales”²⁸⁰. Sin embargo, con los años, los llamamientos por parte de diferentes sindicatos para formar dicho TUC han sido siempre rechazados²⁸¹. “Si bien todos los sindicatos están de acuerdo, en principio, de la necesidad de crear un consejo sindical, siguen siendo incapaces de encontrar puntos comunes sobre los que establecer tal institución”²⁸². En una sociedad pequeña como la de Malta, el antagonismo de las organizaciones puede reflejar con mayor fuerza el choque de personalidad entre líderes que en otras sociedades mayores pero menos personalizadas. Lamentablemente el reciente cambio de dirigentes de los principales sindicatos de Malta no parece haber acarreado ningún cambio sustancial en sus actitudes.

²⁷⁹ Rizzo, S., “Not quite there: Europeanising Malta’s industrial and employment relations”, en Xuereb, P. (Ed.), *Malta in the European Union: Five years on and looking to the future*, 2009, p.22, http://www.um.edu.mt/europeanstudies/books/CD_CSP5/contentstext.html

²⁸⁰ Rizzo, S., *No agreement on proposal to form trade union council*, European Foundation for the Improvement of Living and Working conditions, 2006, <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/no-agreement-on-proposal-to-form-trade-union-council>

²⁸¹ *Idem.*

²⁸² *Idem.*

Dicho esto, en 2014 el Presidente de Malta, junto con el centro de estudios laborales maltés *Centre for Labour Studies*, logró que todos los sindicatos de Malta se uniesen y formasen el *National Trade Union Forum*, un foro nacional sindical mediante el cual los sindicatos pueden interactuar y desarrollar proyectos basados en intereses comunes. Hasta ahora, se han organizado varios seminarios y reuniones sobre temas de interés para los sindicatos. También se ha realizado un estudio sobre las actitudes de la población maltesa respecto a los sindicatos y se ha presentado para que lo debatan. Algunos actores dicen que debería recurrirse al Foro para apoyar la redacción del borrador de un código ético que ayudase a garantizar “un entorno armonioso caracterizado por el respeto mutuo y un comportamiento sindical ético”²⁸³. Dicho código ético podría gestionar asuntos espinosos como el de quitarse afiliados entre unos sindicatos, la promesa de beneficios no realistas a los empleados y las declaraciones públicas que aumentan la animosidad entre sindicatos. Si bien la aceptación de dicho código por parte de todos los sindicatos podría resultar todo un desafío debido a sus respectivas perspectivas e intereses, su aplicación podría ser incluso más complicada puesto que precisaría de cierto tipo de estructura permanente para resolver los problemas que fueran surgiendo. Es interesante destacar que los propios empleadores desean mejores relaciones entre sindicatos. Según MEA²⁸⁴, el asunto de relaciones industriales que requiere mayor urgencia es el del reconocimiento sindical. MEA lamenta que los “empleadores estén hartos de sufrir las consecuencias de disputas en las que no están involucrados. Los empleadores no pueden sentarse en una mesa de negociación cuando el orden del día del sindicato no es el bienestar de sus afiliados y la sostenibilidad de la empresa, sino la autosupervivencia a costa de repeler a los rivales”²⁸⁵.

En los últimos años, Malta ha disfrutado de un clima industrial bastante calmado. Si bien el número de disputas industriales fluctúa de un año a otro, las huelgas son algo bastante infrecuente. Por ejemplo, en 2013 no se registraron huelgas y “la única acción industrial a destacar... [fue] un cierre patronal que afectó a 7 trabajadores y que tuvo como resultado la pérdida de 154 días de trabajo”²⁸⁶. Este clima industrial estable puede

²⁸³ Times of Malta, 2014b, *op. cit.*

²⁸⁴ Malta Employers' Association, 2015, *op. cit.*, p. 18.

²⁸⁵ *Idem.*

²⁸⁶ Departamento de Relaciones Industriales y Empleo, *DIER Annual report 2013, 2014*, p.6, <https://dier.gov.mt/en/About-DIER/Archives/DIER%20Annual%20Reports/Documents/Annual%20Report-DIER%202013.pdf>

atribuirse a la preferencia por parte de sindicatos y empleadores de colaborar y evitar confrontaciones costosas. DIER también ha desempeñado un papel relevante en la resolución de disputas industriales. En 2013, DIER intervino en 57 disputas industriales, ayudando a las partes a alcanzar acuerdos en 47 casos, lo cual representa una tasa de éxito del 82%²⁸⁷. Pese a ello, se ha comentado que el nivel de confianza entre las asociaciones patronales y sindicales es insuficiente. Si bien el diálogo social en Malta está institucionalizado mediante estructuras como MCESD, ERB y otras, no existe “el espíritu de compromiso social que es evidente en otros países europeos”²⁸⁸. Como ejemplo de ello, Rizzo menciona el debate sobre la rigidez del mercado laboral que de vez en cuando se plantea y de formas diferentes, como el intenso debate sobre la “flexiguridad” que se produjo hace unos años. Mientras que los sindicatos no aceptaban la relajación del contrato laboral como implicaba la noción de flexiguridad, los empleadores tendían a ver la flexiguridad como una excusa para conceder más derechos a los trabajadores aumentando los costes para los empleadores. Al final, “en lugar de brindar una oportunidad a los interlocutores sociales para encontrar puntos en común, el asunto de la “flexiguridad” parece haber reforzado la dicotomía del “nosotros” y el “ellos” entre representantes del capital y del trabajo”²⁸⁹.

También resulta complicado lograr una relación de alto grado de confianza entre asociaciones sindicales, patronales y el gobierno. Con los años, las asociaciones sindicales y patronales han acusado al gobierno de no consultar con MCESD “algunos de los asuntos importantes de calado nacional, haciendo que el consejo fuese una tertulia”²⁹⁰. Más recientemente, MCCEI se refirió abruptamente al consejo como “una institución nacional a la deriva, irrelevante e intrascendente”²⁹¹. En línea con tal perspectiva, la MEA declaró con más diplomacia que “el MCESD debería hacer honor a su nombre como órgano consultativo y ser más que un lugar para presentaciones por parte de los ministros; los miembros necesitan ser más proactivos y ser ellos mismos lo que elaboren el orden

²⁸⁷ *Idem*.

²⁸⁸ Rizzo, S., 2009, *op. cit.*, p. 22.

²⁸⁹ *Idem*.

²⁹⁰ Farrugia, C. & Debono, M., *Social partners present proposals for reform of economic and social council*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2008, <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/social-partners-present-proposals-for-reform-of-economic-and-social-council>

²⁹¹ Cámara de Comercio, Empresa e Industria de Malta, *Economic vision for Malta 2014-2020*, 2014, p.26, <http://www.maltachamber.org.mt/common/fileprovider.ashx?id=635422426516901250>

del día”²⁹². El año pasado, los empleadores se quejaron de que el gobierno no les había consultado temas como la aplicación de medidas para emplear a personas con discapacidad y cambios en la regulación relativa a la baja por maternidad²⁹³ entre otros. El fallo más dañino cometido por el MCESD, tanto en lo que refiere al impacto económico como a la moral de los interlocutores sociales, fue sin lugar a duda su incapacidad de alcanzar un pacto social en 2005²⁹⁴. El Gobierno realizó algunas correcciones al Consejo, que tuvieron como resultado, entre otros, la inclusión del *Forum of Maltese Trade Unions* y la creación del comité regional de Gozo, el *Gozo Regional Committee*, si bien se opuso a cambios radicales propuestos por algunos interlocutores sociales como el restablecimiento del Consejo como órgano tomador de decisiones además de ser consultativo, o excluir al Gobierno del Consejo²⁹⁵; la última propuesta se presentó recientemente, en 2014²⁹⁶. La prevalente falta de confianza entre asociaciones sindicales y patronales y el Gobierno ha persistido después de las elecciones de 2013 y se puso de manifiesto en asuntos que parecían de poca envergadura y que dejaron cicatrices en las relaciones con los interlocutores sociales – como el incidente tan difundido de 2015 en el que al Secretario General de UHM no se le permitió que llevase su móvil a una reunión con el Ministro del Exterior- una acción que fue condenada no sólo por los sindicatos sino también por las asociaciones patronales²⁹⁷. Teniendo en cuenta las dificultades anteriormente mencionadas sobre alcanzar acuerdos de gran alcance en política de empleo, resulta irónico que durante el debate de la cláusula de no participación de la Directiva Europea sobre el Tiempo de Trabajo (EWTD) en 2012, sindicatos, empleadores y partidos políticos, en una rara muestra de unanimidad, acordaron que los trabajadores malteses conservasen la prerrogativa de

²⁹² Malta Employers’ Association, 2015, *op. cit.*, p. 16.

²⁹³ *Ibidem*, pp. 16-17.

²⁹⁴ Debono, M., *Union collaboration does not result in social pact*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2005, <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/union-collaboration-does-not-result-in-social-pact>

²⁹⁵ Farrugia, C. and Debono, M., *op. cit.*

²⁹⁶ Rizzo, S., *Malta: Role of the national institution for social dialogue*, European Foundation for the Improvement of Living and working Conditions, 2015b, <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/industrial-relations/malta-role-of-the-national-institution-for-social-dialogue>

²⁹⁷ Malta Independent, *Union leader who was not allowed to have mobile phone for meeting with minister gets support*, 26 February 2015b, <http://www.independent.com.mt/articles/2015-02-26/local-news/Union-leader-who-was-not-allowed-to-have-mobile-phone-for-meeting-with-minister-gets-support-6736131268>

trabajar más horas. Hubo consenso respecto a que la falta de flexibilidad para adaptar el horario laboral según necesidades reduciría el paquete remunerativo de los empleados y ello afectaría negativamente a la competitividad de Malta. Se dio prioridad a los intereses económicos ante asuntos de salud y seguridad. No sorprende que alrededor del 29,3% de los malteses trabaje más de 40 horas semanales comparado con un porcentaje mucho más bajo del 23,1% de la media europea²⁹⁸. De aquí se desprende que la salud y seguridad en el trabajo no ha estado tradicionalmente en la agenda pública de Malta como asunto de gran interés.

4.3. Revisión de la legislación laboral e industrial

La ley maltesa de relaciones industriales y laborales (*Employment and Industrial Relations Act - EIRA*)²⁹⁹ establece el marco general en el que deben producirse las relaciones laborales e industriales en Malta. La EIRA fue desarrollada tras un largo periodo de consulta con los interlocutores sociales que se prolongó 10 años y que incluía una serie de conferencias nacionales con buena participación y la aportación de comentarios por parte de individuos y organizaciones³⁰⁰. Se inspiró en la necesidad de apoyar el progreso económico al tiempo que se mejora la calidad de vida, en abordar lagunas de género y capacitación del mercado laboral, mejorar las ratificaciones de Malta en acuerdos internacionales, armonizar la legislación nacional en el acervo comunitario de la Unión Europea, reconocer los conciliadores profesionales que sean distintos de los del DIER, reconocer la función consultiva de MCESD y cumplir varios compromisos incluidos en el programa electoral³⁰¹ de 1998 del Partido Nacionalista maltés. La EIRA se compone de dos secciones principales: la primera aborda las relaciones laborales y la segunda las relaciones industriales. Además, se complementa con legislación subsidiaria consistente en normativa relativa a varios aspectos de órdenes reglamentarias sobre trabajo y salarios. La legislación ha facilitado el marco que ha asegurado unas condiciones mínimas de empleo para una fuerza laboral siempre creciente en Malta. También se le debe el haber

²⁹⁸ Eurofound, 2016, *op. cit.*

²⁹⁹ Gobierno de Malta, *Employment and industrial relations act*, 2002, <http://www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=8918>

³⁰⁰ Baldacchino, G., "Malta's new labour law – at a glance", en Baldacchino, G., Rizzo, S. & Zammit, E. (Eds.), *Evolving industrial relations in Malta*, Malta, Agenda, 2003, p. 212.

³⁰¹ *Ibidem*, pp. 213-214.

logrado el fomento de la paz en las relaciones industriales en los últimos 14 años.

La legislación laboral puede considerarse como auténtico malabarismo en el que Gobierno intenta acomodar los intereses divergentes de empleados y empleadores. A modo de ejemplo, se puede considerar el desarrollo de la legislación sobre trabajadores atípicos, que tienden a contar con unas condiciones laborales menos favorables. El Gobierno ha impulsado legislación que pretende aumentar la flexibilidad y la competitividad de las organizaciones, al tiempo que intenta proteger las condiciones laborales de los trabajadores atípicos. Por tanto, a través de las regulaciones del trabajo temporal mediante agencias de trabajo temporal (*Temporary Agency Workers Regulation*, 2010), el Gobierno pretendía mejorar los derechos de los trabajadores de agencias de trabajo temporal y contribuir al crecimiento de estas agencias, que hasta entonces eran prácticamente inexistentes en Malta. Además, la regulación sobre las horas extra, *Overtime Regulations* (2012), introdujo el concepto de “horas anualizadas” en el marco legislativo laboral de Malta, según el cual los empleados podían trabajar horas extra en periodos de alta actividad que después serían intercambiadas por menos horas de trabajo en periodos de menor intensidad laboral. Por otra parte, se promulgaron varias normas para proteger y mejorar las condiciones laborales de los trabajadores atípicos. Por ejemplo, la (enmienda a la) regulación sobre empleados a media jornada (*Part-Time Employees (Amendment) Regulations* 2010), otorgaba el derecho a beneficios proporcionales a todos los empleados de media jornada incluidos aquellos cuyo empleo de media jornada no es su empleo principal. Así mismo, se promulgó la orden nacional sobre el estatus del trabajo (*Employment Status National Standard Order* 2012), para frenar el abuso del autoempleo falso que se producía al aplicarles a las personas las condiciones del autoempleo cuando en la realidad trabajaban como empleados.

En efecto, con el paso del tiempo, la EIRA ha sido enmendada varias veces y complementada con otra regulación. Sin embargo, existe una necesidad cada vez mayor de revisar la legislación y adaptarla a unas condiciones socioeconómicas cambiantes. De vez en cuando surgen asuntos específicos relativos a las relaciones laborales e industriales que ocupan titulares, como el caso reciente sobre la composición del Tribunal Industrial, que fue declarado inconstitucional por el Tribunal Constitucional de Malta. En septiembre de 2014 la patronal maltesa planteó una serie de propuestas para enmendar la EIRA. El documento cubría varios aspectos de la ley y proponía enmiendas importantes, algunas de las cuales aún están pendientes. Algunas de tales propuestas

estaban relacionadas con definiciones legales, reconocimiento sindical, protección de salarios, vacaciones públicas, el tribunal industrial, el DIER, derecho a la baja, mecanismos de COLA, edad de jubilación y otros aspectos³⁰². Sin embargo, el informe se vio eclipsado por una propuesta concreta polémica según la cual las enfermedades autoinflingidas no tendrían derecho a baja, lo cual provocó duras críticas por parte de los sindicatos y redujo el apoyo para su implementación³⁰³. Pese a ello, se sigue trabajando para reformar la EIRA.

Además de la necesidad de mejorar la legislación laboral, hay que reforzar su aplicación. En este punto, un Eurobarometer sobre el trabajo no declarado reveló que el 37% de los encuestados consideran la falta de control de las autoridades como el principal factor que propicia las prácticas de trabajo no declarado³⁰⁴. Las principales barreras contra una aplicación eficaz de la legislación son la insuficiencia de recursos y una aplicación desarticulada por parte de diferentes autoridades gubernamentales (en especial DIER, la organización de los servicios de empleo público, y la OHSa). Recientemente se ha publicado un libro blanco para reformar las inspecciones laborales mejorando los resultados de las políticas, realizando más inspecciones de calado, reduciendo las inspecciones y cargas relacionadas con ella para los negocios³⁰⁵. Siguiendo un ejercicio de consulta pública, se decidió crear una Unidad de Coordinación de Inspección Central para coordinar y establecer normas para las inspecciones. Se espera que estos avances impulsen la efectividad de la aplicación de la ley.

5. Conclusión

Este artículo arroja luz sobre la relación entre el diálogo social y el trabajo decente en Malta. Así mismo en él se han destacado y debatido una serie

³⁰² Asociación de la Patronal de Malta, *Proposed amendments to the employment and industrial relations act 2002*, 2014, www.maltaemployers.com/Portals/22/EIRA%20Proposals%202014.pdf

³⁰³ Rizzo, S., *Malta: Heated debate on proposed changes to Employment and Industrial Relations Act*, European Foundation for the Improvement of Living and working Conditions, 2015a, <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/working-conditions-industrial-relations-law-and-regulation/malta-heated-debate-on-proposed-changes-to-employment-and-industrial-relations-act>

³⁰⁴ Comisión Europea, 2014, *op. cit.*, p. 101.

³⁰⁵ Office of the Prime Minister, *Improving business inspections*, 2015, <https://opm.gov.mt/en/PublicService/Documents/Inspections%20Reform%20Digital.pdf>

de desafíos a los que se enfrentan los interlocutores sociales. Si bien las dinámicas concretas que unen el diálogo social y el trabajo decente son inevitablemente distintas de un país a otro, se espera que este artículo conduzca a un debate más profundo sobre cómo pueden mejorar los sindicatos y los empleadores las condiciones laborales en sus respectivos países.

6. Bibliografía

- Baldacchino, G., “Malta’s new labour law – at a glance”, en Baldacchino, G., Rizzo, S. & Zammit, E. (Eds.), *Evolving industrial relations in Malta*, Malta, Agenda, 2003, pp. 212-218.
- Baldacchino, G. & Gatt, R., “Thirteen years later: Trade unions in the Maltese private sector revisited”, *Bank of Valletta Review*, 2009, vol. 40, pp. 29-45.
- Borg, B., “PL plans to freeze all salaries – minister”, *Times of Malta*, 28 September 2012, <http://www.timesofmalta.com/articles/view/20120928/local/pl-plans-to-freeze-all-salaries-minister.438770>
- Carley, M., “Trade union membership 2003-2008”, *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*, 2009, <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/trade-union-membership-2003-2008>
- Central Bank of Malta, *Economic projections for 2015-2017*, 2015, <http://www.centralbankmalta.org/file.aspx?f=11293>
- Dalli, M., “Minimum wage should increase to €180 per week, Caritas proposes”, *Maltatoday*, 16 March 2012, <http://www.maltatoday.com.mt/printversion/16832/#.VvodIXqhvv>
- Debono, J., “9,183 earning the minimum wage”, *Maltatoday*, 8 October 2012, <http://www.maltatoday.com.mt/news/national/21616/9-183-earning-the-minimum-wage-20121006#.VvkV4Hqhvv>
- Debono, M., “Union collaboration does not result in social pact”, *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*, 2005, <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/union-collaboration-does-not-result-in-social-pact>
- Debono, M. and Borg, A., “Malta: Industrial relations profile”, *Bollettino Adapt*, n.d., http://www.bollettinoadapt.it/old/files/document/5118MALTA_INDUSTRIAL.pdf.

- Debono, M. & Marmara, V., *Perceived precarious employment in Malta*, Malta, University of Malta, Unpublished document, 2016.
- Debono, M., *A national survey on trade unions in Malta – November 2015*, Malta, The President's Foundation for the Wellbeing of Society and the Centre for Labour Studies, 2015.
- Department of Industrial and Employment Relations, *DIER Annual report 2013*, 2014, <https://dier.gov.mt/en/About-DIER/Archives/DIER%20Annual%20Reports/Documents/Annual%20Report-DIER%202013.pdf>
- Employment and Training Corporation, *Annual report 2014*, 2015, https://secure.etc.gov.mt/homedir/temp/ETC_Annual_Report_2014.pdf
- Eurofound, *Decent work*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2012, <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/decent-work>
- Eurofound, *Industrial relations and working conditions developments in Europe 2013*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2015.
- Eurofound, *Sixth European Working Conditions Survey 2015*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2016, <http://www.eurofound.europa.eu/surveys/data-visualisation/sixth-european-working-conditions-survey-2015>
- European Commission, *Eurobarometer: Poverty and social exclusion report*, 2010, ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_355_en.pdf
- European Commission, *Eurobarometer: Undeclared work in the European Union report*, 2014, ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_402_en.pdf
- European Commission, *Industrial relations in Europe 2014*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2015.
- Eurostat, *Employment rates by sex, age and citizenship (%)*, 2016a, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>
- Eurostat, *GDP per capita in PPS*, 2016b, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&code=tec00114&language=en>
- Eurostat, *Unemployment rate by sex and age - annual average (%)*, 2016c, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>
- Farrugia, C. & Debono, M., “Social partners present proposals for reform of economic and social council”, *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*, 2008,

- <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/social-partners-present-proposals-for-reform-of-economic-and-social-council>
- Fric, K., “Statutory minimum wages in the EU 2016”, *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*, 2016, <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/working-conditions-industrial-relations/statutory-minimum-wages-in-the-eu-2016>
- Government of Malta, *Employment and industrial relations act*, 2002, <http://www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=8918>
- Greenland, C., *Collective agreements from a legal perspective*, Malta, University of Malta, 2011, <https://www.um.edu.mt/library/oar/handle/123456789/4829>
- International Labour Organisation, *Report of the director-general: Decent work*, Presented in the 87th Session of the International Labour Conference, 1-17 June 1999, <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm>
- International Labour Organisation, *Tripartism and social dialogue*, n.d., <http://www.ilo.org/global/topics/workers-and-employers-organizations-tripartism-and-social-dialogue/lang-en/index.htm>
- Malta Chamber of Commerce, Enterprise and Industry, *Economic vision for Malta 2014–2020*, 2014, <http://www.maltachamber.org.mt/common/fileprovider.ashx?id=635422426516901250>
- Malta Chamber of Commerce, Enterprise and Industry, *2015 Events*, 2015, <http://www.maltachamber.org.mt/content.aspx?id=386383>
- Malta Chamber of Commerce, Enterprise and Industry, *Linkedin profile*, n.d.a, <https://www.linkedin.com/groups/3073592/profile>
- Malta Chamber of Commerce, Enterprise and Industry, *Malta Business Bureau*, n.d.b, <http://www.maltachamber.org.mt/content.aspx?id=190256>
- Malta Employers’ Association, *Proposed amendments to the employment and industrial relations act 2002*, 2014, www.maltaemployers.com/Portals/22/EIRA%20Proposals%202014.pdf
- Malta Employers’ Association, *The state of social dialogue and industrial relations in Malta*, 2015, <http://www.maltaemployers.com/loadfile/f3a55822-c043-41ae-aa74-d0e5c9f8d847>
- Malta Independent, *Family business act to help family-owned businesses survive transition, improve governance*, 23 March 2015a, <http://www.independent.com.mt/articles/2015-03-23/local-news/Family-Business-Act-aims-to-help-family-owned-businesses-survive-transition-improve-governance-6736132584>

- Malta Independent, *Union leader who was not allowed to have mobile phone for meeting with minister gets support*, 26 February 2015b, <http://www.independent.com.mt/articles/2015-02-26/local-news/Union-leader-who-was-not-allowed-to-have-mobile-phone-for-meeting-with-minister-gets-support-6736131268>
- Malta Independent, *Double-digit growth rates achieved in inbound tourism performance for January*, 29 February 2016, <http://www.independent.com.mt/articles/2016-02-29/local-news/Double-digit-growth-rates-achieved-in-inbound-tourism-performance-for-January-6736154088>
- Murphy, R., *Closing the European tax gap - A report for group of the Progressive Alliance of Socialists & Democrats in the European parliament*, 2012, http://www.socialistsanddemocrats.eu/sites/default/files/3842_en_richard_murphy_eu_tax_gap_en_120229_0.pdf
- Muscat, C., “Third of people with disability at risk of poverty”, *Times of Malta*, 3 December 2014, <http://www.timesofmalta.com/articles/view/20141203/local/Third-of-people-with-disability-at-risk-of-poverty.546652>
- National Statistics Office, *Business demographics: 2009-2014*, 2015a, http://nso.gov.mt/en/News_Releases/View_by_Unit/Unit_B4/Business_Registers/Documents/2015/News2015_084.pdf
- National Statistics Office, *Statistics on income and living conditions 2014: Salient indicators*, 2015b, http://nso.gov.mt/en/News_Releases/View_by_Unit/Unit_C1/Living_Conditions_and_Culture_Statistics/Documents/2015/News2015_167.pdf
- National Statistics Office, *Gainfully occupied population: September 2015*, 2016, http://nso.gov.mt/en/News_Releases/View_by_Unit/Unit_C2/Labour_Market_Statistics/Documents/2016/News2016_040.pdf
- Office of the Prime Minister, *Improving business inspections*, 2015, <https://opm.gov.mt/en/PublicService/Documents/Inspections%20Reform%20Digital.pdf>
- Press Reference (n.d.), Malta, Weblink: <http://www.pressreference.com/Ky-Ma/Malta.html>
- Registrar of Trade Unions, “Report by the registrar of trade unions 2014-2015”, *Government Gazette*, 2015, <http://www.gov.mt/en/Government/Government%20Gazette/Notices/Documents/Trade%20Unions%20reports%20Gaz%206.11.pdf>
- Rizzo, S., *No agreement on proposal to form trade union council*, European Foundation for the Improvement of Living and Working conditions, 2006, <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/no-agreement-on-proposal-to-form-trade-union-council>

- Rizzo, S., "Not quite there: Europeanising Malta's industrial and employment relations", en Xuereb, P. (Ed.), *Malta in the European Union: Five years on and looking to the future*, 2009, pp. 19-28, Weblink: http://www.um.edu.mt/europeanstudies/books/CD_CSP5/contentstext.html
- Rizzo, S., *Malta: Heated debate on proposed changes to Employment and Industrial Relations Act*, European Foundation for the Improvement of Living and working Conditions, 2015a, <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/working-conditions-industrial-relations-law-and-regulation/malta-heated-debate-on-proposed-changes-to-employment-and-industrial-relations-act>
- Rizzo, S., *Malta: Role of the national institution for social dialogue*, European Foundation for the Improvement of Living and working Conditions, 2015b, <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/industrial-relations/malta-role-of-the-national-institution-for-social-dialogue>
- Schneider, F., *The shadow economy in Europe, 2011*, 2011, https://www.atkearney.de/documents/856314/1214702/BIP_The_Shadow_Economy_in_Europe.pdf/cd3277da-74c3-4a35-9ac4-97f7a0e93518
- The Guardian, *Financial services done right*, 20 November 2015, <http://www.theguardian.com/the-report-company/2015/nov/20/financial-services-done-right>
- Times of Malta, *Government must establish minimum rate of payment*, 20 October 2013, <http://www.timesofmalta.com/articles/view/20131029/local/Government-must-establish-minimum-rate-of-payment.492363>
- Times of Malta, *Manufacturing still has role to play*, 17 July 2014a, <http://www.timesofmalta.com/articles/view/20140717/business-news/Manufacturing-still-has-role-to-play.528071>
- Times of Malta, *President launches National Trade Union Forum*, 23 July 2014b, <http://www.timesofmalta.com/articles/view/20140723/local/president-launches-national-trade-union-forum.528913>
- Times of Malta, *EU expects Malta economic growth to moderate but remain above long-term average*, 5 November 2015, <http://www.timesofmalta.com/articles/view/20151105/local/eu-expects-malta-economy-to-moderate-but-remain-above-long-term.591039>
- TVM, *Poverty in Malta increased by 4% in the last 6 years*, 2015, <http://www.tvn.com.mt/en/news/poverty-in-malta-increased-by-4-in-the-last-6-years/>
- Zammit, E., *Capacity building for social dialogue in Malta*, European Foundation for the Improvement of Living and working Conditions, 2006,

<http://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2006/other/capacity-building-for-social-dialogue-in-malta>

¿Nuevas aportaciones de la Negociación Colectiva al Trabajo Decente?*

María SALAS PORRAS**

RESUMEN: A pesar de la evidente apuesta que desde la Organización Internacional del Trabajo se hace por señalar al diálogo social como una de las herramientas clave para difundir prácticas de trabajo decente a nivel nacional e internacional, la descentralización y la limitación negocial parecen estar contagiando a la mayor parte de los sistemas nacionales de negociación colectiva. La causa de esta pandemia, anclada en la expansión de la ideología económica neoliberal que impera y supera al resto de políticas sociales, puede ser rastreada en la implementación de la nueva Estrategia Europa 2020 que, aun consistiendo en una simple formulación de propuestas de política pública, ha sido integrada por los Estados miembros – entre los que se incardinan España y Portugal –, como verdaderas normas imperativas. El papel que en esta asunción absoluta juega la situación de rescate financiero, así como las consecuencias que la descentralización y limitación negocial está generando en el contenido de los convenios colectivos – mediante la aparición de cláusulas destinadas a la gestión –, son algunos de los aspectos a los que se dedica la investigación que de seguido se presenta.

Palabras clave: Descentralización, Negociación Colectiva, Trabajo Decente, Cláusulas de Gestión.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. La negociación colectiva como instrumento y meta del Trabajo Decente: Breve referencia a la propuesta que realiza la Organización Internacional del Trabajo. 3. Incidencia de la Estrategia Europea de Empleo en la ordenación de las funciones de los convenios colectivos nacionales. 4. Modelos de negociación colectiva español y portugués: Efectos sobre la delimitación de las funciones de los convenios y la introducción de cláusulas normativas, obligacionales y de gestión. 4.1. El viraje del modelo negocial español y su reflejo en el contenido de los convenios de empresa. 4.2. Portugal y los intentos de cogestión social paccionada. 5. Conclusiones. 6. Bibliografía.

* La introducción en los convenios colectivos de reglas jurídicas con naturaleza distinta a la normativa y a la obligacional en los casos español y portugués por influencia europea.

** Contratada Doctora Interina, Universidad de Málaga.

New insights of Collective Bargaining to Decent Work?

ABSTRACT: Despite the International Labour Organization's obvious bet by pointing to social dialogue as a key to spread decent work practices at national and international levels, decentralization and bargaining limitation tools seem to be infecting most part of national collective bargaining systems.

The cause of this pandemic, anchored in the expansion of neoliberal economic ideology that prevails and outperforms other social policies, can be traced in the implementation of the new Europe 2020 that despite being a simple formulation of public policy proposals it has been integrated by Member States, including Spain and Portugal, as true peremptory norms.

The role played by the bailout situation in this absolute assumption, and the consequences that decentralization and bargaining limitation is generating the content of collective agreements -through the appearance of clauses on management-, are some of the aspects that the investigation that followed presented is dedicated.

Key Words: Decentralization, Collective Bargaining, Decent Work, Management Clauses.

1. Introducción

Las últimas reformas legislativas en materia laboral que se han producido en España inciden, entre otras materias, en la referente a la negociación colectiva, haciendo de ella un instrumento que, aun configurándose como garantía para la democratización de las relaciones productivas, parece limitarse en exclusiva a atender a las necesidades de una sola de las partes de esa relación, la empresarial.

Es intención nuestra, aprovechando la coyuntura que ofrece este “International Workshop about Decent Work”, ofrecer una reflexión de derecho internacional y comparado que contribuya a determinar el modo en que la negociación colectiva está respondiendo a los desafíos que le plantea la sostenida situación de crisis económica que azota a algunos países de la zona sur europea. En este sentido, el segundo de los apartados de nuestro estudio bosqueja de forma general el sentido que la Organización Internacional del Trabajo otorga a la negociación colectiva al configurarla, a la vez, como camino y finalidad en su Agenda sobre el Trabajo Decente. Así, la negociación colectiva se erige, de forma única, en un pilar ambivalente que, junto a los derechos fundamentales laborales, la política de empleo y la protección social, se identifican como esenciales para construir una sociedad global y justa. El apartado tercero lo dedicamos al análisis de las últimas directrices que, bajo el paraguas de la Estrategia Europa 2020, marcan el ritmo de las políticas nacionales de empleo y, en especial, de sus posibles influencias en las funciones y contenido de la negociación colectiva, tratando así de identificar la causa que ha generado el viraje de la negociación colectiva, muy pronunciado en los casos español y portugués. De este modo, las potenciales consecuencias de esas directrices son objeto de estudio en el apartado cuarto, donde, la perspectiva de derecho comparado, permite investigar el contenido de la negociación colectiva, las funciones que está llamada a desempeñar en las sociedades española y portuguesa, así como el grado de incidencia que la nueva reformulación negociada tiene en la difusión de unas condiciones de trabajo decentes.

El estudio reflexivo de estos resultados pretende ser nuestra contribución a la contemplación científica del devenir de la negociación colectiva que se plantea como una de las mesas de trabajo de este Workshop.

2. La negociación colectiva como instrumento y meta del Trabajo Decente: Breve referencia a la propuesta que realiza la Organización Internacional del Trabajo

El doble papel que la negociación colectiva está llamada a desempeñar en la globalización del “Trabajo Decente” ha sido puesto de manifiesto por la OIT durante la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre 2015, donde se subrayó que este pilar, junto a la creación de empleo, la protección social, y los derechos en el trabajo, son herramientas esenciales para alcanzar un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, razón por la cual se justifica su inclusión en el Objetivo n. 8 de la Agenda 2030³⁰⁶ de desarrollo sostenible.

Sin embargo, no fue esta la primera vez que la OIT resalta el valor intrínseco de la negociación colectiva para contribuir a difundir unos estándares dignos de trabajo. Aun antes, en la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo³⁰⁷ de 1998, en un contexto de globalización incipiente, la OIT dispuso que los Estados firmantes incluyeran en sus Constituciones la obligación de respetar y fomentar el derecho de los trabajadores a la asociación y a la negociación colectiva.

Independientemente de que con posterioridad esta previsión se reconociera como un derecho fundamental de los ciudadanos en el artículo 11 de la Convención Europea de Derechos Humanos, interesa ahora subrayar cómo la crisis financiera del 2008 ha desvelado – incluso, tal vez generado – la existencia de un destacable desequilibrio en materia de negociación colectiva a favor del banco patronal y en detrimento del social; en la medida en que la globalización se produce, exclusivamente, respecto de los mercados económicos y financieros, así como de las empresas, relegando las políticas sociales y la estandarización de condiciones de trabajo decentes al nivel nacional. La no globalización de las fuerzas sociales justificaría la ausencia de mecanismos internacionales que reequilibren los poderes negociadores, lo cual explicará, además, las grandes diferencias salariales, la inestabilidad en el empleo, el debilitamiento de los sindicatos, la reducción del derecho de participación y la desarticulación de la propia negociación colectiva.

Por todo ello, en ese mismo año 2008, la OIT aprobó la “Declaración

³⁰⁶ El acceso al texto de la Agenda es posible a través de <http://www.ilo.org/global/topics/sdg-2030/lang-es/index.htm>, disponible a fecha de 10/10/2016.

³⁰⁷ El texto es accesible en <http://www.ilo.org/declaration/lang-es/index.htm>, disponible a fecha de 10/10/2016.

sobre Justicia Social para una Globalización equitativa”³⁰⁸ desde donde reiteraba la necesidad de hacer de la negociación colectiva el núcleo de actuación de los Estados que busquen construir un proyecto de futuro integrador.

Teniendo pues en consideración este contexto, dedicamos el siguiente de los apartados de este trabajo a analizar el tratamiento jurídico-político que la Unión Europea otorga a la negociación colectiva, siendo un objetivo claro indagar acerca de las causas que justifican el cambio de rumbo que se constata en materia de negociación colectiva.

3. Incidencia de la Estrategia Europea de Empleo en la ordenación de las funciones de los convenios colectivos nacionales

A comienzos del mes de marzo del año 2010 se publicaba desde la Comisión Europea el documento político que marcaría la senda a seguir en los próximos diez años por los miembros de la Unión³⁰⁹. Así, bajo la rúbrica Europa 2020, se pusieron de manifiesto, simultáneamente, el reconocimiento de las debilidades que la crisis – aun hoy fuertemente presente en la mayor parte de países europeos – ha puesto al descubierto, la necesidad de una respuesta comúnmente aceptada y la urgencia de cambios en los postulados económicos, productivos y sociales, compartidos, practicados y fomentados desde los poderes públicos, los interlocutores sociales y la propia sociedad civil³¹⁰.

En concreto, los cambios a los que se alude en el documento citado, justifican la adopción de tres ejes de actuaciones marcados por la Comisión Europea como metas que, a largo plazo, ha de alcanzar el conjunto de la Unión si quiere posicionarse en los primeros puestos de las grandes economías mundiales. A su vez, esos ejes quedan estructurados

³⁰⁸ El texto está disponible en http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/mission-and-objectives/WCMS_099768/lang-es/index.htm, accesible a fecha de 10/10/2016.

³⁰⁹ No es esta, obviamente, la primera ni la única ocasión en que desde la Unión Europea se hace referencia al importante rol que el diálogo social y los interlocutores sociales desempeñan en el logro de altos niveles de empleo y cohesión social. Pero, la brevedad impuesta por razones de economía de espacio nos impide traer a colación aquí todos los documentos y ocasiones en que se ha hecho referencia a ello. Baste, por tanto, el aviso al lector y la recomendación de la lectura del trabajo, entre otros de Rogowski, R., Salais, R. y Whiteside, N., *Transforming European Employment Policy*, Edward Edgar, 2013, pp. 74-76 y de Keune, M., “The effects of the EU’s assault on Collective Bargaining: Less Governance capacity and more Inequality”, *Transfer: European Review of Labour and Research*, vol., 21, n. 4, November, 2015, pp. 477-478.

³¹⁰ COM (2010)2020 final; p. 5.

en cinco objetivos³¹¹ delimitados cuantitativamente con la finalidad de facilitar la visualización del éxito de su alcance y con una formulación lo suficientemente amplia como para poder ser asumidos por gobiernos de cualquier planteamiento ideológico y países con diferentes trasfondos culturales³¹². Una técnica esta, la de la determinación cuantitativa, que ya se puso en práctica en los primeros años de la EEE, denominada Estrategia de Lisboa, pero que se abandonó tras el relanzamiento de la estrategia en el año 2005. De cualquier modo, los tres ejes y los cinco objetivos, constituyen el punto de partida para la elaboración de las cuatro orientaciones para el empleo que guiarán las políticas de los países miembros, si bien con revisiones, hasta el año 2020.

Presentados como prioridades a alcanzar por una Europa unida en lo que respecta al menos a sus decisiones políticas, un crecimiento que sea a la vez “inteligente, sostenible e integrador” constituye el eje de acción considerado, desde instancias europeas, como favorecedor, a largo plazo, del logro de altos niveles de empleo, productividad y cohesión social en el territorio de la Unión.

En concreto, bajo los tres apellidos escogidos para la palabra *crecimiento*, se encierran las coordenadas que definirán la hoja de ruta a seguir por la política económica común, considerada, desde los primeros tratados constitutivos europeos, como área prioritaria de cuya mejora se derivará el avance político, cultural y social³¹³ en los términos que a continuación se aclaran.

En primer lugar, se promociona una economía basada específicamente en el conocimiento y la innovación, que ha de ser no sólo desarrollada por parte del sector productivo, sino además fomentada desde el nivel político y cultivada desde los diversos programas formativos, para así alcanzar un *crecimiento inteligente*, que permita competir con las primeras economías mundiales punteras precisamente en tecnología e info-comunicación.

³¹¹ Los cinco objetivos contenidos en la página 5 del documento COM (2010)2020 final, se refieren a que, para el año 2020, el 75% de la población de entre 20 y 64 años debería estar empleada; a que el 3% del PIB de la UE debería ser invertido en I+D; a que debería alcanzarse el objetivo “20/20/20” en materia de clima y energía (incluido un incremento al 30% de la reducción de emisiones si se dan las condiciones para ello); a que el porcentaje de abandono escolar debería ser inferior al 10% y al menos el 40% de la generación más joven debería tener estudios superiores completos. Y, finalmente, a que el riesgo de pobreza debería amenazar a 20 millones de personas menos.

³¹² Esta reflexión ha sido apuntada en el trabajo de la Profesora Ballester Pastor, A., “Los retos pendientes en la normativa jurídico-laboral española en torno a la Estrategia Europa 2020”, *Revista de Derecho Social*, n. 54, 2011, p. 15.

³¹³ Van Velzem, W., “La política social europea después de Maastricht: ¿punto muerto o camino hacia el futuro?”, *Economía y Sociología del Trabajo*, n. 17, 1992, p. 21.

Esta apuesta por las nuevas tecnologías e internet ha de apuntar claramente, y en segundo lugar, hacia el impulso de la *sostenibilidad del crecimiento*, lo cual implica invertir en nuevas fórmulas energéticas que se alejen de las tradicionales fuentes agotables y profundicen en el desarrollo de otras – aun hoy en un estadio incipiente – menos gravosas para el medio ambiente.

El tercer eje es el relativo al logro de un *crecimiento integrador*, desde el que se pretenden alcanzar unos mayores niveles de empleo y cohesión social. Para ello, conforme al texto de la Estrategia, se han de ordenar una serie de actuaciones en la política económica y de empleo europeas que contribuyan a “dar protagonismo a las personas³¹⁴” en el mercado de trabajo y en la construcción de una sociedad cohesionada.

Es, a partir de este eje de actuación, donde podemos hallar referencias a la temática que nos ocupa, esto es, la negociación colectiva, indicándose como objetivos a promover desde la Comisión Europea: uno, “reforzar la capacidad de los interlocutores sociales y hacer un uso pleno del potencial de resolución de problemas que ofrece el diálogo social a todos los niveles (europeo, nacional, regional, sectorial y de empresa)³¹⁵”. Y, dos, “favorecer la participación de los interlocutores sociales – si bien sólo los pertenecientes al ámbito europeo – para dar un fuerte impulso al marco estratégico de cooperación en educación y formación³¹⁶”. Por su parte, como práctica correlativa para los Estados miembros, se prevé recomendable y necesaria la adopción de medidas que “promuevan y controlen la aplicación efectiva de los resultados del diálogo social³¹⁷”

Con estas declaraciones se pone de manifiesto, tanto la relevancia que para las instituciones europeas tiene la negociación colectiva en sus funciones política y económica tradicionales³¹⁸, como el reconocimiento

³¹⁴ COM (2010)2020 final, p. 22.

³¹⁵ *Ibidem*.

³¹⁶ *Ibidem*.

³¹⁷ COM (2010)2020 final, p. 23.

³¹⁸ En este sentido y acerca de esta distinción de funciones se ha pronunciado, entre otros, la Profesora María de las Nieves Moreno Vida en su trabajo “*Los contenidos de la negociación colectiva*” en De Soto Rioja, S. (Coord.), *Cuestiones problemáticas de la negociación colectiva*, XXVII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales, Monografías de Temas Laborales, n. 42, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Sevilla, 2009, pp. 383-390; el Profesor José Luis Monereo Pérez en su trabajo “*Nuevos contenidos de la Negociación Colectiva y límites legales de los mismos, con particular atención a la jubilación obligatoria y al período de prueba*” en *Temas Laborales*, n. 120, 2013, p. 442. Y el Profesor Fernando Valdés Dal Ré en “*¿Hacia dónde va la negociación colectiva?*” en Gorelli Hernández, Juan (Coord.), *El derecho a la negociación colectiva. Liber amicorum Prof. Antonio Ojeda Avilés*, Monografías de Temas Laborales, n. 53, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Sevilla, 2014, p. 524.

de su eficiencia en la ordenación de otra vertiente funcional nueva: la relativa a la gestión de las relaciones productivas. Más en concreto, respecto a la educación/formación profesionales y a la resolución de conflictos. Una nueva función esta cuyo ámbito de intervención se verá ampliado tras la aprobación de las directrices para el empleo que abarca el período 2010-2014, si bien hoy todavía aplicables por no haber sido revocadas³¹⁹. Y es que, en efecto, para la configuración de estos criterios guía se tiene muy presente el papel que el diálogo social puede – y debe – desarrollar en aras de “aumentar la participación de mujeres y hombres en el mercado laboral, reducir el desempleo estructural y fomentar el empleo de calidad”³²⁰, estimándose clave la participación de los interlocutores sociales para favorecer, además, la flexibilidad interna en el lugar de trabajo.

Aun redundando en esta idea relativa al necesario enriquecimiento de las funciones que pueden desarrollar sea el diálogo social, sus actores y los productos de ellos derivados, en el año 2012 y con vocación de continuidad, se aprueba el conocido como “Paquete sobre Empleo”³²¹, cuyo auspicio se produjo con ocasión del Consejo Europeo de Primavera de ese mismo año, donde, tras un análisis de las cifras de desempleo en que venían moviéndose los territorios de la Unión – próximas al 10.2% conforme a los datos aportados desde el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento –, se señaló la imperativa necesidad de adoptar medidas claras que aumentasen la creación de nuevos puestos de trabajo tomando como orientaciones las directrices aprobadas dos años antes. Esas medidas se orientan, de un lado, a poner en práctica las iniciativas emblemáticas de la Estrategia Europa 2020³²²; y de otro, a proponer

³¹⁹ El 15 de febrero de 2016, la Comisión europea aprobó mantener, para el año 2016, las mismas Orientaciones en materia de política de empleo para los Estados Miembros que se habían previsto en el Anexo de la Decisión del Consejo del 5 de octubre de 2015. El texto de esa Decisión puede consultarse en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6159-2016-INIT/en/pdf>, accesible a fecha de 04/10/2016.

³²⁰ El entrecomillado pertenece a la rúbrica bajo la que se encierran las acciones contenidas en la Directriz n. 7 tal y como se publicaron en la Decisión del Consejo de 21 de octubre de 2010 relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros (2010/707/UE), publicado en el DOUE n. 308, de 24 de noviembre de 2010, p. 49.

³²¹ Este documento aparece bajo la rúbrica “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Hacia una recuperación generadora de empleo, COM (2012) 173 final”.

³²² Esas iniciativas son: la “Agenda digital para Europa”, “Unión por la innovación”, “Juventud en movimiento”, “Una Europa que utilice eficazmente los recursos”, “Una política industrial para la era de la mundialización”, y la “Plataforma europea contra la

fórmulas de utilización del presupuesto de la Unión – en especial aquel procedente del Fondo Social Europeo – para apoyar la reforma del mercado de trabajo. En concreto, y en lo que a este estudio interesa, la participación de los interlocutores sociales y la utilización del diálogo social se vinculan especialmente a dos de las tres áreas de intervención³²³ contenidas en ese “Paquete”. Áreas que, bajo las rúbricas “Restablecimiento de la dinámica de los mercados de trabajo” y “Mejora de la gobernanza de la Unión Europea”, fortalecen la idea antes mencionada conforme a la cual, las funciones tradicionalmente atribuidas a ambos – interlocutores y diálogo social –, son reconocidas y ampliadas hacia la gestión y la cogestión; siendo entendidas estas en el más amplio de los sentidos posibles como a continuación se tratará de explicar.

La *gestión* se refiere, conforme a las acciones contenidas en el “Paquete sobre Empleo”, a la participación conjunta de los interlocutores sociales a través del diálogo social para contribuir a minimizar los efectos de la crisis y a restablecer la dinámica de los mercados de trabajo tanto nacionales como regionales europeos. Una dinámica que se vincula con recuperar e instaurar mecanismos que reduzcan la inseguridad y garanticen las transiciones desde el desempleo hacia la ocupación, y viceversa. Esos mecanismos habrían de pasar por la utilización de la flexiguridad y flexibilidad interna negociada previamente sea en el ámbito empresarial, en el sector e incluso a nivel nacional; la previsión paccionada de salarios dignos y sostenibles; la mayor implicación de los interlocutores sociales en la implementación de la Red EURES para aumentar la correlación transfronteriza entre la oferta y la demanda de empleo; así como la construcción conjunta y pactada de un mercado de trabajo inclusivo.

La *cogestión*, por su parte, se vincula con la idea de la gobernanza conjunta – interlocutores sociales y poderes públicos – tanto a nivel nacional como europeo con la intención de mejorar el acompasamiento entre políticas económicas, fiscales, de empleo y sociales. Y, aunque por no conectarse con las relaciones laborales *strictu sensu* o con la codirección empresarial, podría argumentarse la incoherencia del argumento en este trabajo referido al contenido de la negociación colectiva, sí que permite hacer una llamada de atención sobre la apuesta europea por la apertura de nuevos espacios negociales que, si bien inicialmente externos al ámbito de las relaciones productivas, terminan incidiendo grandemente en ellos.

Sin embargo, en ese mismo año 2012, la publicación del Informe sobre la

pobreza y la exclusión”.

³²³ Esas áreas se refieren al “Apoyo a la creación de empleo”, al “Restablecimiento de la dinámica de los mercados de trabajo” y a la “Mejora de la Gobernanza de la Unión”.

Evolución del Mercado de Trabajo en Europa³²⁴, – procedente de la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros –, junto al Euro Plus Pact³²⁵, ponían de manifiesto una realidad absolutamente distinta, que anudaba la disminución de los efectos de la crisis a una reducción sin precedentes de la participación de los interlocutores en los mercados de trabajo. De esta forma, se sugirió la limitación de la cobertura de los convenios colectivos, la descentralización de la negociación colectiva y la pérdida de poder de los sindicatos en la determinación de los salarios³²⁶. Unos apuntes estos que luego se reprodujeron en los distintos “Memoranda of Understanding”³²⁷ recibidos por los distintos países que, como Grecia, Irlanda, Portugal y, parcialmente, España, solicitaron un rescate económico a la conocida Troika.

Podría colegirse por tanto que, desde la perspectiva de la política europea – y desoyendo las indicaciones que realizaba la OIT en su Declaración del año 2008, reiteradas en la Asamblea de Naciones Unidas del 2015 –, la negociación colectiva y el diálogo social están llamados a un retroceso sin precedentes en todo el territorio comunitario en aras de aumentar, o, al menos, no sofocar, la productividad y el crecimiento económicos. Esta neoclásica impostación ideológica, independientemente de que cuente o no con amparo jurídico-legal³²⁸, está dejándose sentir con fuerza en todos

³²⁴ El texto de este Informe está disponible en http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-5_en.pdf, accesible a fecha de 04/10/2016.

³²⁵ El texto del Euro Plus Pact está disponible en http://ec.europa.eu/epsc/pdf/publications/strategic_note_issue_3.pdf, accesible a fecha de 04/10/2016.

³²⁶ Todo ello puede leerse en la página 104 del citado Informe.

³²⁷ Sobre el contenido de estos Memoranda puede leerse en el caso español, en el trabajo del Profesor Miguel Rodríguez-Piñero Royo, “La Negociación Colectiva en tiempos de deudocracia” en Gorelli Hernández, J. (Coord.), *El derecho a la negociación colectiva, Liber amicorum* Prof. Antonio Ojeda Avilés, Monografías de Temas Laborales, n. 53, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Sevilla, 2014, pp. 428-430, y en el caso portugués, en el trabajo de Isabel Távora y Pilar González, “Labour Market regulation and Collective Bargaining in Portugal during the crisis: Continuity and change”, *European Journal of Industrial Relations*, 2016, vol. 22 (3), pp. 255-257.

³²⁸ La cuestión de la legitimidad de la Unión Europea para limitar el derecho a la negociación colectiva, ha desatado un interesante y amplio debate doctrinal, algunos de cuyas reflexiones pueden encontrarse en Hayter, S. (Ed.), *The Role of Collective Bargaining in the Global Economy. Negotiating for Social Justice*, Edward Elgar, Chentelham, 2011; en Bruun, N., Lörcher, K. & Schömann, I. (Ed.), *The Economic and Financial Crisis and Collective Labour Law in Europe*, Hart Publishing, Oregon, 2014; Arrigo, G., “La contrattazione collettiva nell’ordinamento dell’Unione Europea: Un diritto da ricostruire”, en Gorelli Hernández, J. (Coord.), *El derecho a la negociación colectiva, Liber amicorum* Prof. Antonio Ojeda Avilés, Monografías de Temas Laborales, n. 53, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales,

los Estados miembros³²⁹, contribuyendo a desequilibrar los poderes de negociación entre las fuerzas implicadas en las relaciones productivas, y, por consiguiente cerrando las puertas a la democracia laboral y a la paz social.

El que unas simples orientaciones políticas o de *soft-law* europeas puedan estar gangrenando completos sistemas nacionales de negociación colectiva, es un efecto que podría sencillamente ser revocado por los Estados miembros con tal que desatendieran tales indicaciones. Sin embargo, no es este el camino que los países europeos, entre ellos España y Portugal, han elegido. Por ello, el apartado siguiente, se dedica a analizar ambos modelos de negociación colectiva, destinando especial atención a detectar posibles renovaciones en sus finalidades y tendencias.

4. Modelos de negociación colectiva español y portugués: Efectos sobre la delimitación de las funciones de los convenios y la introducción de cláusulas normativas, obligacionales y de gestión

La contemplación analítica y reflexiva de los así denominados, por la más reputada doctrina, como “modelos de negociación colectiva”³³⁰ puede contribuir a arrojar un poco de luz sobre el balance, en términos evolutivos – o involucionistas –, que pretendemos hacer sobre el contenido de la negociación colectiva en estos dos ordenamientos

Sevilla, 2014, y en Schubert, C., “*Collective Agreements within the limits of Europe*”, *European Labour Law Journal*, 2013, vol. 3, disponible en http://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/eulalaj4&div=21&g_sent=1&collection=journals#, accesible a fecha de 04/10/2016.

³²⁹ Tanto la doctrina científica como la propia OIT en sus más recientes estudios, acogen la evidente repercusión que esta nueva impostación genera en los sistemas de negociación colectiva de los Estados miembros. Así puede leerse en Freeman, R., “New Roles for Unions and Collective Bargaining post the implosion of Wall Street Capitalism”, en Hayter, S. (Ed.), *The Role of Collective Bargaining in the Global Economy. Negotiating for Social Justice*, Edward Elgar, C., 2011, pp. 257-259; Jacobs, A., “Decentralisation of Labour Law Standard Setting and the Financial Crisis”, en Bruun, N., Lörcher, K. & Schömann, I. (Ed.), *The Economic and Financial Crisis and Collective Labour Law in Europe*, Hart Publishing, Oregon, 2014, pp. 174-176, y en Visser, J., Hayter, S. & Gammarano, R., “Trends in Collective Bargaining Coverage: Stability, Erosion or Decline?”, Issue Brief n.1, *Labour Relations and Collective Bargaining*, 2014, disponible en http://www.ilo.org/global/topics/collective-bargaining-labour-relations/publications/WCMS_409422/lang-en/index.htm, accesible a fecha de 04/10/2016, pp. 8-10.

³³⁰ Por todos, José Luis Monereo Pérez en su trabajo “*Nuevos contenidos de la Negociación Colectiva...*”, *op. cit.*, pp. 440 y 456.

jurídicos. Y ello porque, a partir de esos modelos, se prefiguran tanto los niveles – normativamente preferidos o no – de negociación, las materias sobre las que potestativa u obligatoriamente se pacta, como los efectos concatenados a su clasificación, según si desempeñan funciones normativas, obligacionales o cualesquiera otras.

Por demás, la opción en este trabajo por los ordenamientos español y portugués, obedece a razones de proximidad geográfica, de proximidad situacional en lo referente a cifras de empleo/desocupación³³¹, y de proximidad jurídica – al menos en el ámbito contractual individual y colectivo –, aun cuando Portugal presenta una actividad negocial más reducida como tendremos ocasión de comprobar.

4.1. Viraje del modelo negocial español y su reflejo en el contenido de los convenios de empresa

Entrando ya en el estudio de los modelos negociales, en lo que respecta a España, las últimas reformas normativas que han afectado al Título III del Estatuto de los Trabajadores (ET, en adelante), proceden de la Ley 3/2012, de 6 de julio³³², desde donde parece imponerse – por las razones que de seguido se analizan – un “modelo estructural negocial de tipo *intervencional-dirigista*”³³³. Ello quiere decir que, desde la norma citada, se legitima la introducción de disposiciones que al moldear el contenido de los convenios colectivos, determinar los ámbitos negociales preferidos, y limitar los efectos de la ultraactividad, no hacen sino constreñir la libre autonomía colectiva negocial. Un principio este reconocido y garantizado constitucionalmente en el artículo 37.1 CE. Así, mientras que nuestra Constitución, en sintonía con los postulados de derecho internacional – contenidos en los artículos 5 y 8 del Convenio n. 154 de la OIT³³⁴ –, se limita a promocionar la negociación colectiva y a prohibir un excesivo intervencionismo estatal en el espacio de autorregulación colectiva – causa por la que en el ET no se señalan ámbitos preferenciales de negociación o distribución de materias en función del ámbito –, la Ley 3/2012, al

³³¹ <http://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/statistics-illustrated>, disponible a fecha de 04/10/2016.

³³² Se trata, como es de sobra sabido, de la Ley 3/2012, de 6 de julio de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, publicada en el BOE n. 162, de 7 de julio.

³³³ En este sentido se pronuncia el Prof. Monereo Pérez en “*Nuevos contenidos de la Negociación Colectiva...*”, *op. cit.*, p. 459.

³³⁴ Convenio sobre fomento de la negociación colectiva, ratificado por España el 11 de septiembre de 1985.

introducir normas de derecho necesario absoluto que definen los extremos antes libremente elegibles por las partes, abre una vía de legitimación al intervencionismo estatal en esta materia.

Junto a los efectos que este incipiente *modelo dirigista* está provocando en la propia funcionalidad de los convenios colectivos, reducida, a juicio doctrinal, a simples “aparejos de los intereses empresariales”³³⁵ y asumiendo sin rechistar las indicaciones realizadas desde la Unión Europea, – centradas en el fortalecimiento de la negociación colectiva como mecanismo de fomento de la flexibilidad, a través de su autolimitación en términos de contenido y de eficacia –, interesa, a efectos de este trabajo, reparar en si también, el cambio de modelo, está desplegando consecuencias sobre la tradicional distinción entre cláusulas normativas y obligacionales³³⁶ y, por ende, sobre la aparición de una nueva categoría funcional.

En este sentido podría indicarse, a priori, que nos hallamos inmersos en un proceso esquizofrénico de reconversión. Y es que, si de un lado se ha puesto de manifiesto un aumento de la capacidad intervencionista de los poderes públicos en la delimitación de la autonomía negocial, de otro, resulta preciso subrayar el repliegue o retroceso³³⁷ del Estado en la

³³⁵ El entrecomillado pertenece al trabajo del Prof. Valdés Dal Ré, “¿Hacia dónde...”, *op. cit.*, p. 526. Aunque del mismo sentir es el Prof. Monereo Pérez en “Nuevos contenidos de la Negociación Colectiva...”, *op. cit.*, p. 459.

³³⁶ Son abundantísimos los trabajos que indagan y reflexionan sobre esta distinción entre contenidos posibles de los convenios colectivos. Entre otros citamos aquí los del Profesor Antonio Martín Valverde, “Régimen jurídico de las cláusulas de los convenios colectivos según su carácter normativo u obligacional”, en AA.VV., *El contenido de los convenios colectivos: Contenido normativo y obligacional*, II Jornadas de Estudio sobre la Negociación Colectiva, Centro de Publicaciones, Colección Encuentros, n. 11, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1990, pp. 44-48; Montoya Melgar, A., “El contenido de los convenios colectivos”, en AA.VV., *El contenido de los convenios colectivos: Contenido normativo y obligacional*, II Jornadas de Estudio sobre la Negociación Colectiva, Centro de Publicaciones, Colección Encuentros, n. 11, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1990, pp. 85-87; Moreno Vida, M.N., “Los contenidos...”, *op. cit.*, pp. 388-390. Y en los tres sucesivos trabajos del Profesor Fernando Valdés Dal Ré “La división dualista del contenido del convenio colectivo: un intento de reconstrucción histórico-sistemática y comparada”, en *Relaciones Laborales*, n. 14, 2008; “La desnaturalizada recepción por el estatuto de los trabajadores de la teoría de la dualidad del contenido del convenio colectivo”, en *Relaciones Laborales*, n. 17, 2008; “La recreación por la jurisprudencia del concepto de contenido normativo del convenio colectivo”, en *Relaciones Laborales*, n. 19, 2008, en donde realiza una profunda investigación sobre los orígenes de esta división y sobre su correcta o no implementación en nuestro ordenamiento jurídico.

³³⁷ Este es un proceso que se detectó desde los primeros años de vida del ET, como se pone de manifiesto en los trabajos pioneros del Prof. Martín Valverde “Régimen

regulación material de las relaciones laborales; abriéndose así nuevas áreas a favor de la negociación colectiva. Las causas que explican esta aparente sin razón, nos llevan a concluir, sin embargo, que responden a una misma lógica, la así denominada “crisis del sistema productivo fordista”³³⁸ a favor de la empresa postfordista, con estructuras de gobierno y jerarquía más flexibles y en constante transformación productiva. En ella se producen a la vez dos fenómenos, a saber, la concentración de capital y la descentralización productiva, que se reflejan en los nuevos modelos negociales. De este modo, a medida que los centros de poder económico se desplazan a instancias internacionales, los gobiernos nacionales – temerosos de su pérdida de control – tratan de atraerlos, cediéndoles nuevos espacios de poder y haciendo a las empresas “apetecible” la inversión en sus respectivos territorios. En los países europeos, caracterizados por comulgar en la defensa de los derechos sociales de la ciudadanía – y, por tanto, de los trabajadores –, su baza fuerte no puede ser nunca la supresión de tales derechos, pero sí flexibilizar su regulación. Y, he aquí la nueva tendencia que, señalada líneas atrás, puede apreciarse en la negociación colectiva: la intervención del Estado legitimada legalmente permite que pueda configurar los espacios negociales orientándolos hacia la negociación de empresa por considerarse este un ámbito privilegiado para decidir qué conviene en aras de la productividad y la competitividad.

Teniendo presente la capacidad propia de la negociación colectiva para adaptar la ordenación de las relaciones productivas a las necesidades de las empresas y de los mercados, quedaría justificado que el nuevo modelo negocial *dirigista* hubiera optado por ampliar el contenido y las funciones de los convenios, enriqueciéndose con materias que, junto a la función distributiva y de fijación de mínimos económicos, se refieran a la organización y gestión de los recursos humanos, de conflictos y de oportunidades de trabajo. O lo que es lo mismo, todos los posibles dilemas y problemas que pueden acaecer en el ámbito empresarial y de las relaciones de producción.

Preguntarnos acerca de si ese nuevo diseño de nuestro modelo negocial a afectado en alguna forma al mapa negocial español, puede encontrar una respuesta en los datos numéricos³³⁹ que a continuación se muestran.

jurídico...”, *op. cit.*, pp. 43 y con posterioridad, entre otros, la Prof. Moreno Vida “*Los contenidos...*”, *op. cit.*, pp. 403.

³³⁸ El entrecomillado pertenece al trabajo del Prof. Monereo Pérez, “*Nuevos contenidos de la Negociación Colectiva...*”, *op. cit.*, pp. 448-449.

³³⁹ Estas cifras pueden consultarse en <http://www.empleo.gob.es/estadisticas/cct/welcome.htm> (disponible a fecha de

Durante los años previos al estallido de la crisis económica y la burbuja inmobiliaria, correspondientes al 2008 y al 2009, el total de convenios firmados rondaba los 5.000, perteneciendo al ámbito de empresa aproximadamente el 75%, mientras que el 25% restante era del ámbito superior. Para 2011, 2012, 2013 y 2014, – bienios previos y posteriores a la entrada en vigor de la última gran reforma en materia de negociación colectiva –, aunque se mantuvieron los porcentajes apuntados, descendió drásticamente el número de convenios, quedando reducidos entorno a los 1000 en cada uno de esos años. Lo significativo, por tanto, a destacar, no es el trasvase de convenios – a favor del nivel empresarial – sino su número. Y es que, casi sin duda, están haciendo mella en el entramado negocial español específicamente dos causas. De un lado, el freno radical que sufrió – y sufre aun – nuestra economía; de otro, la ordenación de una nueva estructura negocial que, imponiendo la preferencia por un nivel negocial, está alterando el carácter democrático de la propia negociación. Y ello debido a que en España, ese nivel específico de negociación carece³⁴⁰ de fuerzas negociadoras debidamente formadas y preparadas como para afrontar la nueva responsabilidad creada desde la norma, relativa a hacer de la negociación colectiva de empresa la espina dorsal del sistema de negociación. En efecto, años atrás y por decisión libre de los interlocutores sociales, el centro neurálgico del sistema negocial español estaba configurado desde la negociación colectiva sectorial, quedando el nivel empresarial para complementar y desarrollar la ordenación de materias que, por su detalle, no resultaba operativo regular desde niveles superiores. Con la nueva previsión contenida en la Ley 3/2012, el convenio de empresa afronta la posibilidad de modificar las condiciones de trabajo pactadas en otros ámbitos – a través del descuelgue – y de ampliar su contenido lo suficiente como para responder a la nueva función de gestión que se le encomienda. De esta forma, el legislador nacional repliega o limita su función reguladora impositiva a favor de la técnica persuasiva³⁴¹ que faculta a los convenios colectivos ordenar de forma paccionada las relaciones productivas. Esta tendencia, denominada

04/10/2016).

³⁴⁰ Este es el sentir del Prof. Fermín Rodríguez-Sañudo Gutiérrez, en “Relaciones entre la estructura de la negociación colectiva y el contenido de los convenios”, en De Soto Rioja, S. (Coord.), *Cuestiones problemáticas de la negociación colectiva*, XXVII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales, Monografías de Temas Laborales, n. 42, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Sevilla, 2009, pp. 579.

³⁴¹ La expresión “lógica de la persuasión en las relaciones laborales” es empleada por el Prof. Valdés Dal Ré en “¿Hacia dónde...?”, *op. cit.*, p. 529.

internacionalmente como “derecho reflexivo del trabajo”³⁴², se manifiesta en la negociación colectiva a través del significativo incremento de cláusulas que, por ejemplo, imponen a los firmantes del convenio deberes de influencia sobre sus representados para garantizar la mayor aplicación de lo pactado, cláusulas que prevén el gobierno de los conflictos a través de procedimientos de solución extrajudicial; cláusulas de empleo con compromisos genéricos de contratación de nuevos trabajadores; cláusulas que prohíben o limitan la externalización de partes del proceso productivo o el recurso a empresas de trabajo temporal, cláusulas relativas a la creación de comisiones técnicas, etc. Y un largo etcétera de muestras que, si bien inciden en la gestión consensuada del gobierno de la empresa, obvian fortalecer la paridad y la verdadera integración de ambas partes en la construcción conjunta de la relación productiva.

Puede concluirse, por tanto, que la negociación colectiva española, si bien continúa en la senda de la ampliación de sus funcionalidades, acoge sin mayor preámbulo las orientaciones europeas que, centradas en la limitación del diálogo social y de la negociación colectiva, trata de “flexibilizar” los mercados económicos vaciando el contenido del ejercicio de un derecho fundamental. De esta forma, las últimas reformas normativas habidas en España, por indicación europea, desequilibran los espacios de poder negocial al aumentar el papel de la negociación colectiva de nivel de empresa sin garantizar previamente una dinámica concordataria tendente a la justicia.

4.2. Portugal y los intentos de cogestión social paccionada

Portugal, por su lado, y como miembro de la Unión Europea, posee un sistema de relaciones laborales semejante al del resto de socios comunitarios, especialmente en lo que se refiere al Sur de Europa, tanto en términos de arquitectura jurídica como de herramientas jurídico-laborales, entre los que se encuentra el “acordo coletivo do trabalho”.

La negociación colectiva, si bien no expresada con estos justos términos³⁴³ en el artículo 56-3-4 de la Constitución portuguesa, ha sido considerada como una materia digna de garantía normativo-constitucional, y de

³⁴² Si bien traducido por nuestra parte, a esta denominación responde la obra de Ralf Rogowski, *Reflexive Labour Law in the World Society*, Edward Edgar Publishing, Inc., Reino Unido, 2013.

³⁴³ En este precepto lo que puede leerse es “consulta, concertación, información y consulta y contratación colectiva” pero no “negociación colectiva” como tal.

fomento por los poderes públicos³⁴⁴, reconociéndose su ejercicio a las asociaciones sindicales. La ley encargada de fijar las reglas referentes a la competencia para celebrar convenios colectivos es el Código de Trabalho, en cuya Sección III (arts. 548 a 562), se la identifica con la actividad de producción normativa conjuntamente desarrollada por asociaciones de trabajadores y empresarios, frente a quienes, los convenios elaborados siguiendo los postulados del CT³⁴⁵, despliegan efectos con la categoría de norma.

En este sentido y para facilitar una idea lo más nítida posible del sistema portugués de negociación colectiva, nos referiremos a continuación a lo que podría ser su hoja de ruta. La negociación colectiva de sector, en detrimento de los convenios de empresa, ha constituido, en el pasado, el elemento más importante de este sistema negocial, siendo las técnicas de adhesión y extensión unos mecanismos frecuentemente utilizados por los Poderes Públicos – a solicitud de los interlocutores sociales – para ampliar su cobertura aplicativa dado que, desde la primera redacción de la Sección III del CT, los *acuerdos formales* tenían eficacia normativa pero limitada al grupo representado por los subscriptores del convenio³⁴⁶ – art. 549 del CT –. En este sentido, si bien es cierto que los postulados constitucionales permiten integrar el convenio colectivo en el patrimonio jurídico-normativo portugués, prestándole la *auctoritas* de que, sin aquéllos, carecería, no es menos verdad que la inexistencia de un canal obligatorio de representación – como el unitario en España –, y la limitación, por parte del CT, de la eficacia de los convenios a los afiliados a sindicatos y asociaciones empresariales efectivamente firmantes del convenio, permitiría arrojar sombras de duda sobre una intervención política de signo restrictivo, lo que conculcaría la previsión constitucional relativa al

³⁴⁴ Si bien es cierto que no ha ratificado el Convenio n. 154 de la OIT sobre negociación colectiva.

³⁴⁵ Por su nomenclatura se distingue entre “acuerdos formales” y “acuerdos informales”, según si hayan sido elaborados siguiendo las pautas contenidas en la Sección III del Código de Trabalho o las reglas generales de obligaciones y derechos contractuales. De igual forma su distinción es posible atendiendo a si son sancionables vía administración laboral o no.

³⁴⁶ En el trabajo del Prof. Jorge Leite, “Sistema de negociación colectiva en Portugal”, en AA.VV., *Experiencias de negociación colectiva en Europa y sus puntos críticos*, XVIII Jornadas de Estudio sobre Negociación Colectiva, Colección de Informes y Estudios, Relaciones Laborales, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2005, p. 60, puede apreciarse cómo los convenios colectivos en Portugal nacen con vocación de generalidad por el hecho de que el convenio colectivo está abierto a las adhesión de empresarios y trabajadores bastando, por ejemplo, la posterior afiliación a la asociación firmante del convenio o la posterior entrada en actividad del empresario o trabajador anteriormente afiliados.

fomento y la promoción de la negociación.

La publicación en el año 2006 del Livro Verde sobre as Relações Laborais³⁴⁷ puso de manifiesto la existencia de importantes diferencias en la estructura negocial, conforme a las cuales, mientras que los acuerdos colectivos de sector cubrían más de la mitad de los trabajadores pertenecientes a diez de los quince sectores de producción reconocidos en Portugal, los convenios colectivos de empresa dominaban sólo en los sectores de transporte, comunicaciones, pesca y finanzas. Detectándose, a la vez, preocupantes descubiertos en el sector servicios y en el ámbito de la administración pública³⁴⁸.

Debido, entre otros factores, al rescate financiero llevado a cabo en 2011, el Gobierno portugués ha iniciado importantes reformas políticas que afectan especialmente al CT³⁴⁹, y al ámbito personal de la negociación colectiva. En concreto a la voluntariedad de la extensión y adhesión a los convenios. La libertad absoluta, principio dominante reconocido a los interlocutores sociales para adherirse y serles extensiblemente aplicativo un convenio, ha sido sustituida a partir de 2012³⁵⁰, y tras diversos acuerdos fruto del diálogo social³⁵¹, por la libertad condicionada. De esta forma, la extensión y la adhesión se producirán cuando se solicite por una de las partes signatarias y si la asociación de empresarios firmante emplea a más de la mitad del total de trabajadores que presta servicios en ese ramo de producción.

Esta nueva tendencia ha tenido una fortísima repercusión negativa en la escena negocial tal y como reflejan las estadísticas publicadas desde el Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social. Desde ellas se muestra que el número de trabajadores a los que era de aplicación los convenios de sector, así como la cantidad misma de convenios, ha descendido drásticamente. Mientras que en 2010 un total de 141 convenios de sector regulaban las condiciones de trabajo de 1.309.300

³⁴⁷ Publicado en abril de 2006 por el Ministerio do Trabalho e da Solidariedade Sociale, <http://www.gep.msess.gov.pt/edicoes/outras/livroverde.pdf> (disponible a fecha de 04/10/2016).

³⁴⁸ Datos publicados en http://www.dgert.mtss.gov.pt/Trabalho/trabalho_p.htm (disponible a fecha de 04/10/2016).

³⁴⁹ De entre ellas, a efectos de este trabajo, destacamos la llevada a cabo por la Resolução do Conselho de Ministros n. 90/2012, publicada en Diário da República, 1.ª série, n. 211, 31 de octubre de 2012.

³⁵⁰ La norma que introduce esta limitación es la ya citada Resolução do Conselho de Ministros n. 90/2012.

³⁵¹ Referencias a estos acuerdos existen en <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-temas/20141003-dialogo-social/20141003-dialogo-social.aspx> (disponible a fecha de 04/10/2016).

trabajadores, en 2011 los datos revelan que sólo se firmaron 93 convenios de sector, cubriendo a 1.160.100 trabajadores, y en 2012, esas cifras descendieron a 36 convenios de sector que dan cobertura a 291.000 trabajadores³⁵².

La reducción en el número de convenios colectivos de sector no ha sido suplida o sustituida por un correlativo incremento de los convenios de empresa, sino que, además, estos últimos también se han reducido. En 2010 se firmaron 64 convenios de empresa que regulaban las relaciones productivas de 33.300 trabajadores, unas cifras estas que descendieron en 2011 a 55 convenios para 24.100 trabajadores y en 2012 a 40 convenios que daban cobertura a 9.900 trabajadores.

Por su parte también ha descendido grandemente el número de convenios extensibles. Así, mientras que en 2010 un total de 116 convenios de sector aplicables a 78.900 trabajadores, eran extensibles a todos los trabajadores de esos sectores, en 2011 sólo se negociaron 17 y en 2012 se firmaron 12, desconociéndose aun hoy – en datos – el número de trabajadores al que les serán de aplicación.

Junto a esta medida, la Resolução 90/2012 ha introducido dos reformas más orientadas a la clara tendencia descentralizadora del modelo portugués de negociación. La primera de ellas permite a los sindicatos delegar la capacidad de negociación colectiva a sus secciones sindicales en empresas que cuenten con 150 trabajadores, cuando con anterioridad a 2012, esta delegación sólo era posible para empresas de 500 trabajadores o más. La otra medida dispone que los convenios colectivos de sector podrán prever que los convenios colectivos de empresa contengan cláusulas descuelgue salarial, de tiempo de trabajo y de flexibilidad.

Por su parte el Gobierno portugués, incidiendo en esta idea de modificar el modelo negocial, ha elaborado un proyecto de ley³⁵³ en el que se prevé también la reforma del ámbito temporal de los convenios, un aspecto este dejado al absoluto arbitrio de la autonomía negocial por el CT³⁵⁴. Las nuevas previsiones introducen la no automaticidad de la “sobrevigencia” cuando, habiendo expirado el existente, no se haya negociado un

³⁵² Las cifras que manejamos han sido publicadas por la Direcção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho http://www.dgert.mtss.gov.pt/Trabalho/trabalho_p.htm (disponible a fecha de 04/10/2016).

³⁵³ Propuesta de ley disponible en <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-temas/20141003-dialogo-social/20141003-dialogo-social.aspx> (disponible a fecha de 04/10/2016).

³⁵⁴ Una excepción a la voluntad de las partes con respecto al ámbito temporal, es la relativa a la entrada en funcionamiento de la “sobrevigencia” de forma automática y supletoria cuando las partes no hayan negociado un convenio nuevo o no se haya denunciado de forma válida (art.557 CT).

convenio nuevo³⁵⁵. En este sentido, se aplicarán las disposiciones contenidas en el CT, lo cual beneficiará la parte de la patronal y explicaría la drástica caída en el número de convenios negociados en espera de la entrada en vigor de esa nueva norma.

Ahora bien, en este contexto, parece lógico plantearse si el modelo negocial portugués permite distinguir entre funciones normativa, obligacional (y de gestión, por añadidura, si es que se regula jurídicamente conforme a criterios distintos a los anteriores) predicables de los convenios colectivos. Y es que el carácter eminentemente contractual privado³⁵⁶ de la negociación colectiva, reflejada en el dato de resultar aplicable a los subscriptores del convenio y a aquellos sectores que cumplan la condición de representatividad antes indicada – un requisito este que, como se ha dejado traslucir de los datos presentados para 2012, no es fácil de cumplir –, plantearía la siguiente reflexión: la identidad entre sujetos negociadores y sujetos a los que el convenio resulta de aplicación, ¿permite la ampliación de funciones³⁵⁷ a otras que no sean la normativa y la obligacional? En principio la respuesta a este interrogante parece ser afirmativa³⁵⁸ puesto que la eficacia tendencialmente limitada de los convenios colectivos en Portugal es salvada sobremanera a través de técnicas de relleno de vacíos normativos – adhesión y extensión –, que no sólo amplían el ámbito subjetivo del convenio sino que ponen de relieve la esencia normativa que encierra todo pacto, esencia que posibilita su empleo como norma reguladora de relaciones. Es más, los datos que a continuación se facilitan, inciden sobre esta idea y, a la vez, presentan el modo en que se está produciendo la atribución de materias negociales en

³⁵⁵ En la actualidad la supervigilancia funciona de la siguiente forma: los convenios colectivos se mantienen en vigor hasta un máximo de 5 años desde que se negociaron o desde que las partes expresaron su deseo de que se renovaran. Sin embargo, las partes negociales tienen hasta un máximo de 18 meses, transcurridos esos 5 años, para concluir un convenio nuevo. En caso de que por divergencias no pudiesen llegar a un acuerdo, cuentan con otros 12 meses para solicitar de la autoridad laboral el acudir a un procedimiento extrajudicial de resolución de conflictos cuya resolución puede ser utilizada como nuevo convenio mientras se negocia el nuevo.

³⁵⁶ También ha sido destacado este perfil contractualista por el Prof. Jorge Leite “*Sistema de negociación...*”, *op. cit.*, p. 62.

³⁵⁷ El Prof. Martín Valverde en “*Régimen jurídico...*”, *op. cit.*, p. 50 y posteriormente el Prof. Valdés Dal Ré en su trabajo “*La división dualista...*”, *op. cit.*, p. 23, aluden a los destinatarios de ambos tipos de cláusulas como uno de los elementos determinantes para su distinción. Otros serían la naturaleza de la propia disposición y su régimen sancionador.

³⁵⁸ En este sentido y reflexionando sobre la relación que existe entre función y contenido en los convenios colectivos se recomienda la lectura de Fernando Valdés Dal Ré, “*La división dualista...*”, *op. cit.*, pp. 27-29.

este sistema.

Así, si la negociación colectiva de nivel nacional jugó, hasta la mitad de década de los años noventa³⁵⁹, un importantísimo papel a la hora de contribuir al incremento de los niveles salariales, en la actualidad esta tendencia no sólo se ha consolidado sino que se ha ampliado hacia otras materias y hacia otras herramientas de consenso como la concertación social, enriqueciendo de forma importante los ámbitos subjetivo y objetivo. Desde aproximadamente 1996, aunque continúan existiendo acuerdos marco nacionales sobre la estructura negocial y sobre cuestiones axiales como la prevención de riesgos laborales o la formación profesional, están proliferando los acuerdos tripartitos³⁶⁰ sobre los efectos de la inflación en los salarios mínimos (diciembre de 2006), las nuevas tendencias en prácticas para la ocupación (marzo de 2007), cambios en las relaciones industriales, empleo y políticas sociales (junio de 2008), medidas para mejorar la competitividad y productividad del empleo (marzo de 2011), fórmulas para gestionar la crisis económica, incluyendo una amplia gama de medidas relativas a la flexibilidad, la reducción de vacaciones, la reducción de indemnizaciones por despidos, la reducción – aunque más dilatado en el tiempo – de las prestaciones por desempleo (enero de 2012).

Por otro lado, a través de los convenios colectivos de empresa y de sector, se ordenan aspectos de las relaciones productivas tales³⁶¹ como los niveles salariales, tiempo de trabajo, nocturnidad, prevención de riesgos laborales, horas extras (aunque bajo el programa de ajuste económico los pagos por horas extraordinarias están ahora sujetos a límites estrictos), traslados temporales, cesión temporal de trabajadores, movilidad geográfica, formación ocupacional, pactos para la revisión de convenios y su interpretación, flexibilidad, beneficios sociales adicionales, y medidas para la lucha contra la no discriminación y el fomento de la igualdad.

Como puede observarse, el modelo de negociación colectiva portugués – coaccionado no por las orientaciones europeas en materia de empleo, sino por los términos del acuerdo firmado para lograr el rescate económico –,

³⁵⁹ El trabajo de Stoleroff, A., “The Portuguese Labour Movement and Industrial Democracy from workplace revolution to a precarious quest for Economic Justice”, *Transfer: European Review of Labour and Research*, 2016, vol. 22 (1), pp. 114-116, hace una completa relectura del pasado y presente del sistema portugués de negociación colectiva.

³⁶⁰ Se trata de los Acordos tripartitos “Compromisso para o Crescimento, Competitividade e Emprego”, <http://www.ces.pt/151> (disponible a fecha de 04/10/2016).

³⁶¹ Libro verde sobre las relaciones laborales de 2006.

ha comenzado claramente su proceso de remodelación³⁶². Para ello, y a pesar de que el cuerpo normativo laboral todavía es más próximo a la pulverización³⁶³ y a la complejidad de la red de convenios colectivos – lo cual es reflejo del reconocimiento de la autonomía colectiva en su grado más absoluto –, está construyendo un esquema negocial en el que pueden distinguirse dos dinámicas de signos distintos. La dinámica negativa, en sintonía con las orientaciones europeas, alude a la limitación que sobre la autonomía negocial están imponiendo las nuevas reformas normativas laborales, reflejada, esa dinámica, en la deconstrucción de la institución de la “sobrevigilancia” y la aparición de la figura del descuelgue o modificación de las condiciones de trabajo pactadas en convenio de ámbito superior, una tendencia esta que también se observa en España. La dinámica de signo positivo, y que, por el contrario, no existe en nuestro país, tiene que ver con el fomento del papel de los interlocutores sociales y de los mecanismos concordatarios para favorecer la participación conjunta en la gobernanza social. Para ello, el nuevo modelo negocial empieza a estructurarse a partir de niveles de negociación cuyas funciones obedecen a una regla clara: los niveles con mayor reforzamiento de representatividad, esto es, la concertación, son los encargados de la cogestión social, de ahí que los acuerdos tripartitos prevean medidas para gestionar la crisis, configurar nuevas políticas sociales, etc. Mientras que los niveles donde la representatividad no está garantizada o lo está mínimamente, habrán de limitarse a las funciones obligacional y normativa de la negociación colectiva. En este sentido, resulta preciso subrayar que España presenta un abanico más rico de finalidades y contenidos, llegando a integrarse ya en nuestros convenios la función de la gestión empresarial, un aspecto este aún desconocido por la negociación portuguesa.

5. Conclusiones

Ante la ausencia de una apuesta decidida por armonizar la legislación sociolaboral en el territorio europeo a partir de normas imperativas, las técnicas de *soft-law* se han convertido, sin género de dudas, en una fórmula válida para su implementación, al menos en lo que respecta a la materia

³⁶² En concreto, en el estudio de las Profesoras Isabel Távora y Pilar González, “*Labour market regulation and collective bargaining in Portugal...*”, *op. cit.*, p. 253, se pone de manifiesto que ya en 2003, había presiones internas por parte del sector empresarial para flexibilizar el modelo de negociación colectiva.

³⁶³ Esta es una expresión empleada por el Prof. Jorge Leite en “Sistema de negociación...”, *op. cit.*, p. 68.

del empleo, la prevención de riesgos laborales y esta que nos ocupa, referida a la negociación colectiva.

Lo sorprendente de esta armonización voluntarista es que en absoluto logra alcanzar el deseado equilibrio entre poderes – entiéndase, el del capital y el social –, sino todo lo contrario. Si por algo se caracteriza el procedimiento de desregulación al que asistimos en Europa, es precisamente, que la protección del trabajador y sus derechos, han dejado de ser una prioridad social para convertirse en un lastre económico. Y ello, aun a pesar de las directas recomendaciones formuladas desde el organismo reconocido como máximo garante de la paz social, esto es, la Organización Internacional del Trabajo.

En este sentido, Europa y los Estados miembros, inmersos en un pesimista contexto financiero de pérdida de la competitividad y de puestos en el ranking económico mundial, eligen, sin mayores contemplaciones sociales, desarmar a los trabajadores, haciendo de la negociación colectiva una herramienta torpe en aras de alcanzar la meta del Trabajo Decente, dado que resulta útil, solamente, para ordenar acuerdos intra-empresariales que rozan casi la contratación individual.

6. Bibliografía

- Arrigo, G., “La contrattazione collettiva nell’ordinamento dell’Unione Europea: Un diritto da ricostruire”, en Gorelli Hernández, J. (Coord.), *El derecho a la negociación colectiva, Liber amicorum* Prof. Antonio Ojeda Avilés, Monografías de Temas Laborales, n. 53, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Sevilla, 2014.
- Ballester Pastor, A., “Los retos pendientes en la normativa jurídico-laboral española en torno a la Estrategia Europa 2020”, *Revista de Derecho Social*, n. 54, 2011.
- Bruun, N.; Lörcher, K. y Schömann I. (Ed.), *The Economic and Financial Crisis and Collective Labour Law in Europe*, Hart Publishing, Oregon, 2014.
- Casale, G., “A comparative overview of the current status of collective bargaining”, en Gorelli Hernández, J. (Coord.), *El derecho a la negociación colectiva, Liber amicorum* Prof. Antonio Ojeda Avilés, Monografías de Temas Laborales, n. 53, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Sevilla, 2014.
- Da Glória Leitão, M., “O novo paradigma do Direito do Trabalho: Que futuro para o Direito do Trabalho? Há Direito do Trabalho no futuro? Os desafios que enfrenta o Direito do Trabalho no séc. XXI, num mundo em mudança acelerada”, en Abrantes, J.J. (Coord.), *Congresso Europeu de Direito do Trabalho*.

- Comunicações apresentadas, Almedina, Faculdade de Direito, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2012.
- Daübler, W., “Representation of Workers’ interests outside Collective Bargaining”, en Gorelli Hernández, J. (Coord.), *El derecho a la negociación colectiva, Liber amicorum Prof. Antonio Ojeda Avilés*, Monografías de Temas Laborales, n. 53, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Sevilla, 2014.
- Campos Lima, M.P. y Naumann, R., *Portugal: Changes to wage-setting mechanisms in the context of the crisis and the EU’s new economic governance regime*, Eurofound, 2014, disponible en <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/national-contributions/portugal/portugal-changes-to-wage-setting-mechanisms-in-the-context-of-the-crisis-and-the-eus-new-economic>, accesible a fecha de 04/10/2016.
- Freeman, R., “New Roles for Unions and Collective Bargaining post the implosion of Wall Street Capitalism”, en Hayter, S. (Ed.), *The Role of Collective Bargaining in the Global Economy. Negotiating for Social Justice*, Edward Elgar, Chentelham, 2011.
- Fulton, R., *Worker representation in Europe. Labour Research Department and ETUI. Produced with the assistance of the SEEurope Network*, publicación online disponible en <http://www.worker-participation.eu/National-Industrial-Relations>.
- García Blasco, J., “La jurisprudencia constitucional relativa al Derecho a la Negociación Colectiva”, *Temas Laborales*, n. 76, 2004.
- Hayter, S. (Ed.), *The Role of Collective Bargaining in the Global Economy. Negotiating for Social Justice*, Edward Elgar, Chentelham, 2011.
- Jacobs, A., “Decentralisation of Labour Law Standard Setting and the Financial Crisis”, en Bruun, N., Lörcher, K. & Schömann I. (Ed.), *The Economic and Financial Crisis and Collective Labour Law in Europe*, Hart Publishing, Oregon, 2014.
- Keune, M., “The Effects of the EU’s assault on Collective Bargaining: Less Governance capacity and more inequality”, *Transfer: European Review of Labour and Research*, 2015, vol. 21 (4), November.
- Leite, J., “Sistema de negociación colectiva en Portugal”, en AA.VV., *Experiencias de negociación colectiva en Europa y sus puntos críticos*, XVIII Jornadas de Estudio sobre Negociación Colectiva, Colección de Informes y Estudios. Relaciones Laborales, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2005.
- Martín Valverde, A., “Régimen jurídico de las cláusulas de los convenios colectivos según su carácter normativo u obligacional”, en AA.VV., *El contenido de los convenios colectivos: Contenido normativo y obligacional*, II Jornadas de

- Estudio sobre la Negociación Colectiva, Centro de Publicaciones, Colección Encuentros, n. 11, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1990.
- Martins, P., “30,000 Minimum Wages: The Economic Effects of Collective Bargaining Extensions”, *Discursion Paper Series*, IZA DP n. 8540, October, 2014.
- Monereo Pérez, J.L., “Nuevos contenidos de la Negociación Colectiva y límites legales de los mismos, con particular atención a la jubilación obligatoria y al período de prueba”, *Temas Laborales*, n. 120, 2013.
- Montoya Melgar, A., “El contenido de los convenios colectivos”, AA.VV., *El contenido de los convenios colectivos: Contenido normativo y obligacional*, II Jornadas de Estudio sobre la Negociación Colectiva, Centro de Publicaciones, Colección Encuentros, n. 11, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1990.
- Montoya Melgar, A., “Un apunte sobre el declive de la eficacia normativa del Convenio Colectivo”, en Gorelli Hernández, J. (Coord.), *El derecho a la negociación colectiva, Liber amicorum* Prof. Antonio Ojeda Avilés, Monografías de Temas Laborales, n. 53, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Sevilla, 2014.
- Moreno Vida, M.N., “Los contenidos de la negociación colectiva”, en De Soto Rioja, S. (Coord.), *Cuestiones problemáticas de la negociación colectiva*, XXVII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales, Monografías de Temas Laborales, n. 42, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Sevilla, 2009.
- Naumann, R., Rego, R. y Pontes, A.C., *Collectively agreed wage increases in Portugal*, Instituto Ruben Rolo, https://hiva.kuleuven.be/resources/docs/vorming/20121129_CAWIEpaper_Portugal.pdf.
- Rodríguez-Piñero Royo, M., “La Negociación Colectiva en tiempos de deudocracia”, en Gorelli Hernández, J. (Coord.), *El derecho a la negociación colectiva, Liber amicorum* Prof. Antonio Ojeda Avilés, Monografías de Temas Laborales, n. 53, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Sevilla, 2014.
- Rodríguez-Sañudo Gutiérrez, F., “Relaciones entre la estructura de la negociación colectiva y el contenido de los convenios”, en De Soto Rioja, S. (Coord.), *Cuestiones problemáticas de la negociación colectiva*, XXVII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales, Monografías de Temas Laborales, n. 42, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Sevilla, 2009.
- Rogowski, R., *Reflexive Labour Law in the World Society*, Edward Edgar Publishing, Inc., Reino Unido, 2013.
- Rogowski, R., Salais, R. y Whiteside, N., *Transforming European Employment Policy*, Edward Edgar, 2013.

- Schubert, C., "Collective Agreements within the limits of Europe", *European Labour Law Journal*, 2013, vol. 3, disponible en http://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/eulalaj4&div=21&g_sent=1&collection=journals#, accesible a fecha de 04/10/2016.
- Stoleroff, A., "The Portuguese Labour Movement and Industrial Democracy from workplace revolution to a precarious quest for Economic Justice", *Transfer: European Review of Labour and Research*, vol. 22 (1), 2016.
- Távora, I. y González, P., "Labour Market regulation and Collective Bargaining in Portugal during the crisis: Continuity and change", *European Journal of Industrial Relations*, vol. 22 (3), 2016.
- Valdés Dal Ré, F., "La división dualista del contenido del convenio colectivo: un intento de reconstrucción histórico-sistemática y comparada", *Relaciones Laborales*, n. 14, 2008.
- Valdés Dal Ré, F., "La desnaturalizada recepción por el estatuto de los trabajadores de la teoría de la dualidad del contenido del convenio colectivo", *Relaciones Laborales*, n. 17, 2008.
- Valdés Dal Ré, F., "La recreación por la jurisprudencia del concepto de contenido normativo del convenio colectivo", *Relaciones Laborales*, n. 19, 2008.
- Valdés Dal Ré, F., "¿Hacia dónde va la negociación colectiva?", en Gorelli Hernández, J. (Coord.), *El derecho a la negociación colectiva, Liber amicorum Prof. Antonio Ojeda Avilés*, Monografías de Temas Laborales, n. 53, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Sevilla, 2014.
- Van Velzem, W., "La política social europea después de Maastricht: ¿punto muerto o camino hacia el futuro?", *Economía y Sociología del Trabajo*, n. 17, 1992.
- Veneziani, B., "In onore di Antonio Ojeda Avilés. Tecno-crazia versus democrazia nella Unione Europea?", en Gorelli Hernández, J. (Coord.), *El derecho a la negociación colectiva, Liber amicorum Prof. Antonio Ojeda Avilés*, Monografías de Temas Laborales, n. 53, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Sevilla, 2014.
- Visser, J., Hayter, S. and Gammarano, R., "Trends in Collective Bargaining Coverage: Stability, Erosion or Decline?", Issue Brief n. 1, *Labour Relations and Collective Bargaining*, 2014, disponible en http://www.ilo.org/global/topics/collective-bargaining-labour-relations/publications/WCMS_409422/lang--en/index.htm, accesible a fecha de 04/10/2016.

El Diálogo Social en España: desarrollo, crisis y nuevos retos

Antonio Jesús RODRÍGUEZ MORONES*

RESUMEN: El diálogo social ha tenido una importancia histórica indudable: ha contribuido a la construcción de la normativa laboral y, paralelamente, ha sido un elemento crucial en la construcción del Estado del bienestar europeo de mediados del siglo XX. En España, por su parte, su papel no ha sido residual; tras un breve prefacio sobre el origen histórico y la institucionalización del diálogo social, en el presente trabajo se analizan las diferentes etapas de la interlocución social en España tanto desde una perspectiva jurídica como herramienta del fomento del trabajo decente y, al mismo tiempo, como un mecanismo de cohesión social, establecimiento y consolidación de la democracia y sus instituciones. Así mismo, se pone de manifiesto que el diálogo social no es ajeno a la situación económica, política y social del lugar en el que se encuadra sino que se impregna por completo de dichas variables. Por último, también se apuntan algunas de las causas que han motivado el abandono en los últimos años del diálogo social así como las consecuencias derivadas de ello, los nuevos retos y desafíos a los que se enfrenta y las eventuales soluciones que se atisban en una sociedad cada vez más plural y heterogénea.

Palabras clave: Diálogo social, crisis, desempleo, estratificación social.

SUMARIO: 1. El Diálogo social: breve contextualización histórica de su institucionalización. 2. El diálogo social en España: origen y fases. 2.1. Primera fase del diálogo social en España (1977-1986). 2.2. Segunda fase del diálogo social en España (1986-1994). 2.3. Tercera fase del diálogo social en España (1994-2003). 2.4. Cuarta fase del diálogo social en España (2004-2007). 2.5. Quinta fase del diálogo social en España (2008) y el inicio de la crisis económica. 3. Los retos del diálogo social tripartito: crisis y desempleo. 4. Algunas consecuencias de la ausencia de diálogo social. 5. Conclusiones. 6. Bibliografía.

* Abogado asociado de Cuatrecasas.

The social dialogue in Spain: development, recession and challenges

ABSTRACT: The social dialogue has had an unquestionable historical importance: It has contributed to the establishment of the labour regulations and, at the same time, it has been a crucial element in the establishment of the mid-20th century European welfare state. In Spain, on its behalf, its role has not been peripheral. After a brief foreword about the historical origin and the institutionalization of the social dialogue, the different stages in the Spanish social interlocution are analysed from a legal perspective as a tool to develop decent employment and, at the same time, as a procedure of social cohesion, establishment and strengthening of democracy and its institutions. Likewise, it is brought to light that the social Spanish dialogue is not indifferent to the economic, political and social situation to which it is part of, however it is been influenced completely by these variables. Finally, some of the reasons which have caused the abandonment of the social dialogue in the last few years, the consequences originated by it, the new challenges which are faced and the possible solutions which are discerned in an even more diverse and heterogeneous society are mentioned.

Key Words: Social dialogue, recession, unemployment, social stratification.

1. El diálogo social: breve contextualización histórica de su institucionalización

En la segunda mitad del siglo XVIII en el Reino Unido y más tarde en el resto de Europa occidental y Norteamérica, tuvieron lugar un sinnúmero de transformaciones económicas, tecnológicas y sociales que sólo encuentran un equivalente histórico-antropológico en el descubrimiento de la ganadería y la agricultura que tuvo lugar en el Neolítico y que propiciaría el surgimiento de las primeras grandes civilizaciones.

Después de esto – léase muchos siglos después – la economía rural y el feudalismo dejó paso a otro sistema de producción más mecánico; se mejoraron las condiciones alimenticias y sanitarias, se redujo la mortalidad infantil y aumentó la calidad de vida, elevándose las tasas demográficas y la mano de obra disponible.

Las transformaciones citadas alteraron también las estructuras sociales: en las zonas rurales el campesino quedó desvinculado del señor feudal y pasó a ser un jornalero asalariado; en las ciudades, el artesano que disponía de su propio taller y se organizaba en gremios se trasladó a las fábricas y se convirtió en obrero, también asalariado y dependiente directo del propietario de la factoría – una suerte de empresario decimonónico –.

Si observamos este período de revolución desde una perspectiva estrictamente laboral, aquí nace la tangencial separación entre los propietarios de las fábricas – o de los medios de producción rurales – y los trabajadores.

Estábamos ante la llamada revolución industrial.

Y ésta revolución, más allá de la visión marxista sobre la estratificación de la sociedad en dos clases – burguesía y proletariado – supuso una evidente mutación en la organización del trabajo; los trabajadores se someten a nuevas condiciones de esfuerzo, horario, riesgos de accidentes y enfermedades hasta el momento desconocidas y así llegan las primeras protestas – en forma de huelgas y sabotajes – y el asociacionismo obrero.

Y es aquí, precisamente, donde se halla el germen del sindicalismo y también, por qué no decirlo, del propio derecho del trabajo, que encuentra su característica histórica más llamativa en que – al contrario de lo que ocurre con otras ramas del derecho –, a través del diálogo social – o de la concertación –, trabajadores y empresarios tienen la posibilidad de negociar y acordar las normas para regular sus relaciones.

Así pues, las asociaciones de trabajadores, inconcusamente, surgen como un mecanismo cuyo objetivo principal es la consecución del equilibrio en un espacio – el de las relaciones laborales – que es, originariamente, muy

desigual³⁶⁴.

Fruto de esa desigualdad preexistente entre los propietarios de los medios de producción y los trabajadores, de la necesidad de arribar a acuerdos colectivos y, fundamentalmente, de los cambios políticos acaecidos durante el siglo pasado aflora también, como se apuntaba anteriormente, el diálogo social como una herramienta de cohesión y participación de los diferentes agentes sociales – trabajadores, empresarios y, más adelante, el propio Estado como agente dinamizador –.

El diálogo social no dispone de ninguna definición legal que nos ofrezca un significado plausible – aunque esto no debe ser un vicio sino un aliciente de renovación constante –. No existe en España una positivización, pero tampoco en otros países de la Unión Europea o a nivel comunitario, por lo que se ha acotado por diversos organismos como un instrumento más sociológico que jurídico³⁶⁵.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) que surge tras el Tratado de Versalles (1919) sobre la convicción de que la justicia social era un escalón imprescindible para lograr una paz universal y permanente tras la Primera Guerra Mundial define el diálogo social como cualquier negociación, consulta o intercambio de información entre el Estado, los trabajadores y los empresarios orientada, obviamente, a la consecución de condiciones decentes en el trabajo.

Si acotamos más el contexto histórico y dejamos atrás las declaraciones de voluntades que tuvieron lugar tras la I Guerra Mundial, veremos que el concepto de diálogo social tiene cada vez más importancia y que surgen las primeras experiencias institucionalizadas de diálogo social en Suiza o Suecia con el Acuerdo de Paz Laboral de 1937 o el Acuerdo Básico de *Saltsjöbaden* de 1938³⁶⁶, respectivamente. Si bien, el robustecimiento más importante del diálogo social tuvo lugar tras la II Guerra Mundial, momento en el que el acuerdo y la convergencia fueron pilares consustanciales en la aparición del Estado del Bienestar.

Al margen de los ejemplos más embrionarios expuestos, es dable mencionar la “*Cumbre de París*” de 1972 que, entre otras cosas, diseñó las líneas de participación de los interlocutores sociales en las decisiones económicas y sociales de la Comunidad Europea (CE), facilitando así la firma de convenios colectivos europeos en distintos ámbitos. Así nace el

³⁶⁴ Sanguinetti Raymond, W., “Sindicatos y diálogo social en España: un balance”, *Ius et Veritas*, Lima, 2005, n. 30, pp. 219-227.

³⁶⁵ Montoya Melgar, A., “El diálogo social en el Derecho del Trabajo”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, n. 3 de 1997.

³⁶⁶ Galán Pérez, J., “La sostenibilidad del Estado de Bienestar”, Universidad Almería, 4 dic. 2013, p. 42.

Comité Permanente de Empleo y más adelante, en los años ochenta, el Comité Económico y Social Europeo, órgano consultivo de la Comisión Económica Europea nacida al calor del Tratado de Roma.

Tras varias diatribas reformistas del Comité Permanente de Empleo acaecidas en los años noventa, en el 2001 fue definitivamente reemplazado por un Comité Tripartito para la concertación dentro de la estrategia de empleo y crecimiento de Lisboa. Y así, llegamos al año 2003, momento en el que se estableció formalmente a través de una decisión del Consejo (2003/174/EC), reconocida por el Tratado de Lisboa en 2009, la Cumbre Social Tripartita, que reemplazaba al Comité Permanente de Empleo. Su papel principal fue asegurar el diálogo continuo entre el Consejo, la Comisión Europea y los interlocutores sociales a nivel europeo, permitiendo a estos últimos contribuir a varios componentes de la estrategia económica y social de la Unión Europea.

El objetivo del diálogo social europeo ha sido, fundamentalmente, la consecución de un sistema de relaciones laborales e institucionales adecuado al propio marco económico, político y social de la Unión Europea en cada momento histórico por el que ha atravesado en su proceso desde su creación³⁶⁷.

La concertación social admite a día de hoy, según cuales sean sus actores, diversas manifestaciones – tripartita o bipartita, y bilateral – y alcanza su mayor expresión cuando el legislador las “traspone” a las leyes laborales. Por otra parte, el diálogo social también tiene una dimensión – si se permite la expresión – de índole doméstico, que se desarrolla en el seno empresarial a través de la denominada negociación colectiva.

¿Qué papel ha jugado el diálogo social en España? ¿Cuán importante ha sido para el establecimiento y legitimación de la democracia? ¿Cuál es el futuro que le aguarda a la negociación colectiva tras la crisis económica?

Después de éste esbozo sobre el surgimiento del asociacionismo y del diálogo social europeo, esenciales para enmarcar y comprender algunas de las cuestiones que se tratarán en el presente artículo, a continuación nos centraremos en exponer algunos apuntes esenciales sobre la injerencia del diálogo social en España dentro de las últimas décadas.

³⁶⁷ González Díaz, F.A., “El diálogo social como vehículo dinamizador en escenarios de crisis económica”, *Revista Trabajo*, Universidad de Huelva, Bibliid 1136-3819 (2009) 22, 2009, pp. 71-100.

2. El diálogo social en España: origen y fases

Lógicamente, y como ya se ha dejado entrever en el apartado anterior, para la existencia un diálogo social fructífero se exige, como mínima premisa fundamental, la institucionalización – o el reconocimiento – de todas las partes: trabajadores y empresarios, si el diálogo social es bipartito, más el Estado, si el diálogo social es tripartito. Así, por esta necesidad de que se reconozcan a todas las partes que conforman el diálogo social, las democracias europeas han sido siempre el enclave en el que se han dado cita las primeras prácticas de diálogo social.

En España, obviamente, cualquier estudio sobre el diálogo social se debe retrotraer, forzosamente, al advenimiento de la democracia y, más concretamente, a la regulación del derecho de asociación sindical y huelga que tuvieron lugar en el año 1977. Antes, toda la actividad sindical estaba constreñida por el intervencionismo estatal; el diálogo social era un irrisorio simulacro.

Junto al hito histórico consistente en el nacimiento de la democracia en España, se procedió a la ratificación de los convenios de la OIT en materia sindical y negociación colectiva, se extinguió la sindicación obligatoria que había dado lugar a los denominados “*sindicatos verticales*” durante la dictadura franquista y, por último, se disolvieron las organizaciones empresariales, sustituyéndose por la actual CEOE.

La regulación del derecho de asociación sindical supuso dos reconocimientos esenciales para el desarrollo del diálogo social³⁶⁸:

- El reconocimiento de la existencia de intereses propios tanto de las empresas como de los trabajadores; intereses que pueden ser contrapuestos entre sí, lo que entraña, a su vez, la aceptación del conflicto colectivo.

- El reconocimiento de la capacidad de los sindicatos y las asociaciones empresariales para representar y defender esos intereses; es decir, la aceptación de que son sujetos con autonomía colectiva y capacidad normativa sustanciada a través de los convenios colectivos.

Desde que se consagra la libertad sindical la concertación social ha sido una herramienta política aceptada y utilizada no sólo por la totalidad de las organizaciones sindicales y asociaciones empresariales más representativas en el ámbito estatal sino, además, por todos los gobiernos constitucionales³⁶⁹.

³⁶⁸ Ferrer Dufol, J., “El diálogo social y la concertación en España: un panorama general”, <http://www3.uah.es/adtss/files/asignaturas/dialogoyconcertaci%F3n.pdf>.

³⁶⁹ Valdés Dal-Ré, F., “Concertación social y mercado de trabajo (I)”, *Relaciones Laborales*,

No obstante, el diálogo social no es un caballo que galope en solitario y ajeno a cualquier tipo de fluctuación; es extremadamente sensible al contexto económico de cada época, a múltiples intereses, así como a las herencias históricas e, incluso, a las cuitas políticas. De hecho, el diálogo social – que se ha mostrado útil en general – sufre en la actualidad un deterioro sin precedentes en nuestra historia democrática, fruto de factores de todo tipo que analizaremos más adelante.

Por ende, en España el diálogo social se ha desarrollado en fases muy distintas, condicionado por las condiciones políticas, económicas y sociales precisadas como por sus participantes y contenido.

A continuación, analizaremos las diferentes fases del diálogo social en España cronológicamente, aunque es preciso indicar que existen múltiples formas – tantas como autores – de clasificar sus períodos; en este artículo se ha elegido aquella que se ha considerado, subjetivamente, la más sistemática.

2.1. Primera fase del diálogo social en España (1977-1986)

En ese período tienen lugar el nacimiento de los procesos de concertación social en España. El contexto económico no se podía antojar más difícil; la crisis del petróleo se dejó sentir en España con cierto retraso en relación a otros países, pero cuando arribó fue con toda su contundencia: la inflación llegó a dispararse hasta un 24,5% y el desempleo entre 1975 y 1985 pasó del 4,4% a un 22%.

A su vez, el panorama político no era el más halagüeño sino todo lo contrario, y es aquí donde el Gobierno centró todos sus esfuerzos, lo que implicó una conflictividad laboral insostenible – 170 millones de horas de trabajo perdidas en 1979 –.

En este marco de inestabilidad, el diálogo social fue un instrumento sociopolítico básico, sin cuya aportación no se pueden entender la normalización democrática, el desarrollo socioeconómico y la modernización de las relaciones laborales en España. Este período es el de la macroconcertación que tiene lugar a comienzos de los años ochenta, que se abrió paso no sin dificultades en un período también de aguda crisis y que constituye el cauce para aportar soluciones desde la base de legitimación y de eficacia que proporcionaba un amplio consenso social.

Si la mayor parte de los agentes sociales están de acuerdo en adoptar una medida, las posibilidades de debilitamiento se reducen notablemente; así

n. 12, 2006, pp. 2-3.

mismo, el arrinconamiento y la marginalidad de cualquiera que se atreva a poner en cuestión el acuerdo mayoritario es más evidente. Por ello, en momentos de transición política no rupturista, el diálogo social tripartito es crucial para la construcción de un proyecto cohesionado y relativamente estable.

En este orden, los Pactos de la Moncloa, firmados el 25 de octubre de 1977 y vigentes en 1978, en los que participaron los principales partidos políticos con representación parlamentaria en el Congreso de los Diputados, con el apoyo de las asociaciones empresariales y los sindicatos Comisiones Obreras – excepto algunas secciones sindicales del mismo – y Unión General de Trabajadores – que finalmente lo firmaría después de un rechazo inicial –, supusieron el primer eslabón de estabilización del proceso de transición al sistema democrático.

Adicionalmente a lo anterior, este proceso finalizó con el Acuerdo Económico y Social (AES), firmado el 9 de octubre de 1984 y vigente en 1985 y 1986. Entre estos dos acuerdos, los Pactos de la Moncloa y el AES, se suscriben otros cuatro, el Acuerdo Básico Interconfederal (ABI) en 1979, el Acuerdo Marco Interconfederal (AMI) vigente en 1980 y 1981, el Acuerdo Nacional de Empleo (ANE) vigente en 1982 y el Acuerdo Interconfederal (AI) vigente en 1983.

El carácter y contenido de estos pactos es muy distinto. También difieren sus firmantes. Si bien, el objetivo de todos ellos es común, como se dejó entrever anteriormente: encontrar el máximo consenso para dotar a todas las decisiones políticas, sociales y económicas de la necesaria quietud para favorecer la cohesión de una sociedad convulsa y fuertemente fragmentada por los antecedentes expuestos históricos que la precedían.

2.2. Segunda fase del diálogo social en España (1986-1994)

Una vez finalizada la vigencia del AES en 1986 se produce un largo período hasta 1994 en el que prácticamente no existen acuerdos entre el gobierno y los interlocutores sociales y entre éstos entre sí. Estamos, por lo tanto, ante la que podríamos denominar la primera crisis del diálogo social.

Al comienzo de la década de los noventa se inicia una expansión de la economía acompañada de un fuerte proceso de crecimiento económico, por lo que no sería justo imponerle un calificativo tan duro como el de “crisis” a la merma de diálogo social en éste período; más bien, parece que la concertación no urgía tanto como años atrás. Por otro lado, en el terreno político la democracia se había consolidado.

Si bien, a partir de la segunda mitad del año 1992 la economía española comenzó a resentirse; si acudimos a las variables más comunes, observamos que entre los años 1991 y 1994 el desempleo pasó de un 16,3% a un 24,2%, respectivamente; y si tenemos en cuenta los meses más duros de aquella severa crisis, verificamos cómo desde el 1 de julio de 1992 hasta el 31 de diciembre de 1993 se destruyeron más de 734.000 empleos³⁷⁰.

En diciembre del año 1993 el Gobierno decide ir adelante con una reforma laboral muy polémica que introdujo notables cambios en materia de contratación – aquí se perfilaron los llamados “contratos basura” –, negociación colectiva, prestaciones por desempleo, Empresas de Trabajo Temporal, etc. Obviamente, estos anuncios son contestados con una huelga general el 27 de enero de 1994, aunque según algunos analistas, con menor repercusión que la que tuvo lugar ocho años antes³⁷¹.

Sólo tras aquella huelga, se decide no permitir un nivel tan elevado de conflictividad social y, después de este período de aguda crisis económica y de bloqueo en materia de diálogo social – que derivó en más de dos huelgas generales – se abandonó definitivamente el viejo modelo que imperó en los años ochenta de grandes pactos nacionales o de macroconcertación.

Así, se reabre el proceso de diálogo social pero ya nunca volverán los grandes acuerdos – tipo Pactos de la Moncloa – y se pasará a negociar únicamente convenios puntuales sobre materias concretas, lo que favorece, por otra parte, un mayor protagonismo de la negociación colectiva entre empresarios y trabajadores, con el Estado como dinamizador en ocasiones pero sin un excesivo intervencionismo en la materia.

2.3. Tercera fase del diálogo social en España (1994-2003)

Esta fase, caracterizada, otra vez, por una situación de cierta bonanza económica, asienta la tendencia con la que finalizó el anterior período: no se suscriben grandes acuerdos o pactos generales sino algunos de carácter más específicos entre Gobierno e interlocutores sociales más representativos a nivel nacional.

El acuerdo más relevante por su contenido y trascendencia en la

³⁷⁰ Torrero Mañas, A., *La crisis de la economía española*, Instituto de Análisis Económico y Social de la Universidad de Alcalá, p. 8.

³⁷¹ Aragón, J. y otros, *La Concertación social territorial en España. Una aproximación a los Acuerdos Autonómicos*, Fundación 1 de mayo, p. 13.

normativa laboral es el Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad del Empleo (AIEE), firmado el 8 de abril de 1997 entre los sindicatos CC.OO. y UGT y las organizaciones empresariales, CEOE y CEPYME, y que fue asumido por el Gobierno del Partido Popular (PP) trasladándolo a una norma de rango de Ley que supuso importantes cambios en materia laboral.

Así, se producen el Acuerdo tripartito para la financiación del ASEC, el Acuerdo sobre consolidación y racionalización del Sistema de Seguridad Social, los Acuerdos de la Mesa Tripartita sobre prevención de riesgos laborales, los Acuerdos para el empleo y la protección social agrarios y sobre la política de inversiones en este ámbito, o un nuevo Acuerdo tripartito sobre formación continua.

Estamos desde un punto de vista político en la primera legislatura del Partido Popular, sin mayorías absolutas y con apoyos parlamentarios de partidos regionales – y nacionalistas –; tras las elecciones en las que obtiene una amplísima mayoría absoluta, el silencio en materia de diálogo social se hizo más que evidente. Esta situación – menos diálogo social y más mayorías absolutas – sólo se repite tras mayorías absolutas parlamentarias.

Lo anterior, nos lleva a colegir con cierta facilidad una conclusión: el diálogo social no sólo es sensible a la situación económica sino también a la capacidad parlamentaria – o poder – del partido político que ostente el Gobierno.

Cuanto mayor es el apoyo que un partido político recibe en las urnas, más fácilmente se encamina por la senda de la imposición sin excesivas reservas, resintiéndose el diálogo social. Por otra parte, tampoco las crisis económicas ayudan al sano ejercicio de la negociación entre patronal y sindicatos. Las posturas se radicalizan y cualquier concesión es vista como una debilidad. Aquí resulta especialmente ilustrativo el concepto histórico del sindicato como organización de resistencia y reequilibrio, y no como un ente que participe del éxito o fracaso de la organización empresarial.

En esta situación se llega al año 2002, con un Gobierno con mayoría absoluta en el Parlamento, con escasa iniciativa negociadora y con la pretensión de modificar la prestación por desempleo y la regulación del despido. Sin embargo, el diálogo social no pasa a estar herido de muerte hasta el Real Decreto 5/2001 – conocido como el “decretazo” –, momento en el que se rompe definitivamente el diálogo, a pesar de que desde hace años se limitare la concertación a un trámite de consulta sin negociación.

De esta forma, se provoca un nuevo fracaso del diálogo social que se traduce en una huelga general en ese año, con menos seguimiento que las

que tuvieron lugar en los años noventa – esto quizá sea debido a la menor tasa de paro existente por aquel entonces –, pero con la suficiente fuerza como para hacer retroceder al Gobierno en sus pretensiones iniciales.

Como consecuencia de la movilización, se da un paso atrás mediante la Ley 45/2002, de 12 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad; asimismo, el entonces Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, D. Juan Carlos Aparicio fue sustituido por D. Eduardo Zaplana.

Esta crítica situación fue “resuelta” años después por el Tribunal Constitucional (TC) que anuló el RD por estimar que la reforma laboral, mediante la figura del RD, no estuvo basada en el presupuesto habilitante de extraordinaria y urgente necesidad, sino que resultó una respuesta al fracaso de la Mesa de Diálogo Social.

No debemos olvidar que el Gobierno, siguiendo la misma fórmula que se usa en la actualidad, justificó la norma sobre la “*cambiante situación de la economía internacional*” o “*nuevas oportunidades más variadas que en épocas anteriores*”; estos motivos son los que cita el Tribunal en su sentencia, al señalar que ni en el preámbulo de la norma ni en el debate parlamentario posterior hubo “pistas” de que estas razones se produjesen. Además, el TC consideró que los motivos aducidos eran “*marcadamente teóricos y abstractos*”, impropios de una “*situación de extraordinaria y urgente necesidad*”.

La resolución del TC llamaba la atención sobre la necesidad de que cualquier decreto descansara sobre una situación de extraordinaria y urgente necesidad; adicionalmente, también resulta interesante que el Tribunal recordase a los interlocutores sociales el “*valor trascendente del diálogo social en nuestro Estado social y democrático de Derecho*”.

De esta forma, y de manera absolutamente retroactiva – la sentencia del TC llegó cinco años más tarde de aquel “decretazo” – se cierra una de las etapas más negras en cuanto a diálogo social, aunque no sería la última.

2.4. Cuarta fase del diálogo social en España (2004-2007)

El hito histórico que inicia un nuevo período de revitalización del diálogo social tiene lugar después de la victoria del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) en las elecciones del 14 de marzo de 2004.

Aquí comienza, sin género de dudas, una nueva etapa que ha sido valorada por la inmensa mayoría de la doctrina científica como un período de recobro del diálogo social. El punto de partida es la Declaración para el Diálogo Social del 8 de julio de 2004 suscrita por el Gobierno y los interlocutores sociales más representativos a nivel estatal: CC.OO. y

UGT, por parte sindical, y CEOE y CEPYME, por parte empresarial. Después de una lectura de esa Declaración se observa el surgimiento de un nuevo modelo de concertación que implicaba el compromiso a adoptar a serie de medidas en materias muy diversas. En efecto, no sólo se van a centrar en la legislación laboral sino en otras cuestiones tangenciales que han tenido una importancia crucial en materias de distinta índole – igualdad, conciliación, dependencia, etc. –.

En lo que a cuestiones estrictamente laborales se refiere, el apartado III de esa Declaración identifica dos grandes problemas que aquejan al mercado de trabajo en España: por un lado, la baja tasa de empleo y, por otro, el alto nivel de temporalidad.

Aquí se inicia un modelo de interlocución sin precedentes en nuestro sistema de relaciones laborales y que dio resultados claramente positivos, así como el mayor desarrollo legislativo, laboral y social de los últimos años.

Esta positiva valoración se encuentra garantizada por los más de veinte acuerdos firmados entre los años 2004 y 2008 así como por los distintos procesos de consulta mantenidos en numerosas materias que fueron más allá de las estrictamente laborales. Así, se produjeron acuerdos referidos a normativas que podríamos calificar de inhabituales en otros procesos de concertación, como la de extranjería – y la regularización de inmigrantes – o el Estatuto del Trabajador Autónomo.

Sin menospreciar un ápice la importancia de estos hitos legislativos mencionados con anterioridad, que muestran las bondades del diálogo social en aquella etapa, existen dos que destacaron por encima del resto y que han supuesto un antes y un después en nuestro país:

- por un lado, la Ley de Dependencia, donde se identifica a la sociedad solidaria frente a la sociedad compasiva y se reconoce el derecho de las personas que no pueden valerse por sí mismas a una atención personalizada que recaiga sobre los poderes públicos y no sobre las espaldas de las mujeres de la casa;

- y, por otro lado, la Ley para la Igualdad efectiva de hombres y mujeres de 2007 que sería, entre otras de sus dimensiones, un reflejo de uno de los cambios sociales más significativos de las últimas décadas, como es la creciente incorporación de las mujeres al mercado de trabajo y su elevación – junto con la lucha contra la discriminación – a cuestión de Estado³⁷².

Ésta época dorada del diálogo social sería el preludeo de un período de

³⁷² Durán López, F., “15 años del CES. La difícil institucionalización del diálogo social”, *Cuadernos del Consejo Económico y Social Otoño-Invierno 2008/2009: Número doble*, p. 30.

oscurantismo del que aún nos resentimos y padecemos; lo analizamos a continuación.

2.5. Quinta fase del diálogo social en España (2008) y el inicio de la crisis económica

Hasta la crisis de finales 2008 la economía española vivió el período de crecimiento económico más prolongado, estable e intenso de su historia contemporánea. Esto ha hecho posible avances importantes en la renta per cápita hasta el extremo de superar a alguno de los países de su entorno y aproximarse a otros.

En este crecimiento económico confluyeron factores externos e internos. Los primeros emanaron del proceso de globalización económica y contribuyeron a instaurar un nuevo régimen macroeconómico en España. Asimismo, algunos elementos de la globalización – como la inmigración – han tenido una relevancia inmediata sobre la economía española.

Las vertientes de la oferta y demanda recién citadas confluyeron en la actividad de la construcción. Los aumentos de la actividad, de la ocupación y de la demanda impulsaron una fuerte expansión del negocio inmobiliario. La agudización de la restricción externa al crecimiento y el surgimiento de estrangulaciones internas en la actividad económica – principalmente, en la construcción –, junto con la crisis financiera y económica internacional, provocaron el cambio de ciclo y propiciaron la primera crisis económica española del siglo actual³⁷³.

La situación económica comenzó un deterioro, caracterizándose por una importante caída de la demanda, poniendo fin a la época expansionista con un compendio de graves dificultades para un buen número de empresas, lo que se ha traducido en una intensa destrucción de empleo y un aumento del endeudamiento a todos sus niveles.

Los efectos de la crisis tuvieron ciertas analogías con otros países de Europa; si bien, el incremento del desempleo fue muy superior al del resto de los países desarrollados: en 2009 la tasa de paro alcanzó el 18,8%, prácticamente el doble que en la Unión Europea. Así, y mientras que la disminución del PIB español en 2009 (-3,6 %) y la evolución de otras variables macroeconómicas estarían en consonancia con las registradas en la Unión Europea (UE), la tasa de paro española era de tal magnitud que

³⁷³ Alonso Pérez, M. e Furió Blasco, E., “La economía española”, *Cahiers de civilisation espagnole contemporaine* [Online], n. 6, 2010, <http://ceec.revues.org/3212>; DOI:10.4000/ceec.3212

no resistía comparación con los países desarrollados³⁷⁴.

De esta forma, a partir del año 2008 surgieron – o se profundizó – en otros problemas que ya preexistían y que fueron mencionados, precisamente, por declaraciones sobre el diálogo social: la precariedad laboral, el aumento de la desigualdad, la pobreza y el incremento de la exclusión social.

Estas graves dificultades se vieron, a su vez, aderezadas por falta de herramientas para paliar la situación: los bancos no concedían créditos a las empresas, los sistemas de protección social se mostraban claramente insuficientes y, para mayor inri, en la ciudadanía crecía un profundo malestar con la clase política dirigente – cada día más estigmatizada por los constantes escándalos de corrupción –. Todos estos factores generaron un profundo bache en la interlocución social y el sindicalismo se vio más afectado y presionado que nunca.

Durante estos años, la concertación social para el empleo se plasmó en dos tipos de acuerdos: los interconfederales para la negociación colectiva – concertación bilateral –; y, el Acuerdo Social y Económico de 2011 – concertación tripartita –.

A la vista de los primeros indicios de problemas económicos el 6 de febrero de 2007 se firmó el Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva entre CEOE y CEPYME, y CC.OO. y UGT (ANC-2007) de vigencia anual. Tal Acuerdo – siguiendo las pautas establecidas por la concertación social tripartita de la época – realza que el Diálogo Social y la negociación colectiva. Sin embargo, el paro registrado y la crisis provocaron su no renovación.

Más tarde, cuando el paro había alcanzado tasas muy elevadas – sobre el 19% –, CEOE y CEPYME, y, CC.OO. y UGT, suscribieron con fecha de 9 de febrero de 2010, el I AENC-2010/2012 (BOE de 22 de febrero de 2010) con una vigencia inicialmente prevista desde el 1 de enero 2010 al 31 de diciembre de 2012. La declaración de intenciones quedó en agua de borrajas y el Gobierno optó por efectuar una reforma de la negociación colectiva en el año 2011 sin la aceptación de la interlocución social.

En el período que transcurre hasta el año 2014 las tasas de paro alcanzan las cotas más elevadas – 26% – y el diálogo social bilateral parió el II Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva de 2012, 2013 y 2014 cuyo contenido incluye una de las aristas más importantes concerniente a la “*inaplicación negociada en la empresa de determinadas condiciones de trabajo*”

³⁷⁴ Medin, E. y otros, “Inmigración y desempleo en España: impacto de la crisis económica”, *Retos económicos derivados de la inmigración económica en España*, ICE, mayo-junio, n. 85, 2010.

pactadas en los convenios colectivos sectoriales” así como a la prioridad aplicativa del convenio de empresa.

Estas fueron dos de las claves de la reforma laboral con una clara intención de favorecer el diálogo social bipartito entre empresa y trabajadores; si bien su éxito fue relativo.

3. Los retos del diálogo social tripartito: crisis y desempleo

En este trabajo se han referido las causas habituales que erosionan el diálogo social trilateral y bilateral – mayorías absolutas, sindicalismo en decadencia, globalización, etc. –. No obstante, la crisis económica ocupa un lugar privilegiado entre todas las causas y, obviamente, materias tan sensibles como el derecho del trabajo han sido objeto de múltiples procesos de transformación que no se han dirigido por la senda del acuerdo, sino por falta de consenso o por la ausencia de discusión previa.

Merece que nos detengamos a poner de manifiesto una obviedad que parece – dadas las dificultades que sufre en la actualidad el diálogo social, sobretudo el trilateral – olvidada de pleno: cualquier medida adoptada con el consenso de todos los agentes sociales no sólo goza de una mayor aceptación general, sino que sus visos de perdurabilidad en el tiempo son mayores – tal y como se pone de manifiesto en la primera fase del diálogo social en España con los grandes acuerdos alcanzados en múltiples materias –.

Efectivamente, un gobierno puede tomar medidas laborales o económicas sin consenso – como de hecho las ha tomado – y éstas pueden tener beneficios – o no – para el conjunto de la sociedad. Incluso, la normativa emanada por el legislador laboral puede perdurar sin acuerdos y sin consultas previas a empresarios o sindicatos – como ha ocurrido en los últimos años –; sin embargo, dichas actuaciones no gozarán de las necesarias estabilidad y solidez que constituyen la base de cualquier crecimiento económico sostenible.

No faltan voces críticas que consideran que lo que exige la hora económica presente es decisión y rigor por parte de los poderes públicos, y no pactos ni componendas que lo que hacen es impedir o retrasar la aplicación de las medidas correctoras necesarias.

Sin embargo, como indica Federico Durán, los acuerdos entre los interlocutores sociales y los poderes públicos, en virtud de los cuales los primeros participan en la formación de las decisiones más relevantes en materia de política económica y a cambio de ello se comprometen a un gobierno de las relaciones laborales coherente con dicha política, tienen

consecuencias positivas y constituyen, hoy por hoy, el mejor sistema de gestión de las relaciones sociales³⁷⁵.

Evidentemente, el diálogo social no habría evitado los efectos de la crisis pero sí habría paliado algunas de sus consecuencias y, sobretodo, les habría otorgado a las medidas adoptadas una pátina de legitimidad, al contar con la aceptación del mayor número posible de agentes sociales. Entre los múltiples problemas que atraviesa España, parece evidente que el que más preocupa a día de hoy – por su dimensión y consecuencias e injerencias individuales y colectivas – es, sin duda, el desempleo.

Tengamos en cuenta que en 1978 trabajaban en España 12,4 millones de personas; un 28% eran mujeres, y un 19% tenía menos de 25 años de edad. Hoy por hoy, la tasa de desempleo supera el 20%. Esto es un inconveniente muy delicado para el diálogo social y, sobretodo, para el trabajo decente; como señala Joan Benach, el paro desmotiva y paraliza carreras profesionales, deteriora las relaciones familiares, aumenta la violencia doméstica, reduce la autoestima, crea desesperanza y miedo y, en general, aumenta el riesgo de tener peor salud y calidad de vida. En efecto, numerosos estudios muestran cómo el desempleo aumenta el riesgo de enfermarse, alimentarse peor, tener problemas de ansiedad o depresión – tres veces mayor que entre quienes trabajan³⁷⁶ –.

Si ahondamos en los problemas que el desempleo – o el empleo precario – generan en la sociedad – además del deterioro ya apuntado de la concertación social y del trabajo decente –, debemos analizar la división o estratificación de la sociedad en diferentes clases – propietarios de los medios de producción y asalariados – que tuvo lugar con el nacimiento de la sociedad industrial.

Hoy esa estratificación social nos queda obsoleta; vivimos en una era posindustrial, en la que existe menor producción pesada y la economía se basa en los servicios e industria de alta tecnología. Adicionalmente, la educación y el conocimiento – se afirma – son más importantes que la propiedad o la tierra³⁷⁷.

Lo anterior implica – en teoría – la desaparición de las clases sociales, sin embargo, considero que sólo ha desaparecido un tipo de clasificación de la sociedad; el desempleo lleva aparejado – además del drama que supone para el que lo sufre y que perfectamente describe Joan Benach – el

³⁷⁵ Durán, F., “La bondad del diálogo social”, *El País*, 23 de mayo de 1993, http://elpais.com/diario/1993/05/23/espana/738108045_850215.html.

³⁷⁶ Benach, J., “Dossier: Desempleo y Salud por Experiencia”, *Revista de Salud Laboral de CCOO*, n. 58, octubre, 2012.

³⁷⁷ Thurow, L., “Head to Head: The Coming Economic Battle between the United States, Japan, and Europe. Nueva York: Morrow”.

surgimiento de una nueva línea de separación dentro de la sociedad: la división entre los *insiders* y los *outsiders*. Dicho de otro modo, las clases sociales no desaparecen sino que se reorganizan, se transforman en torno a otros ejes, generando nuevas diferencias y desigualdades.

Algunos autores más optimistas como el sociólogo Daniel Bell consideraron que el predominio del sector de los servicios en las sociedades postindustriales implica el ascenso de los técnicos y de los profesionales, los cuales basan su posición predominante en el dominio y en el conocimiento de determinados medios de información general.

Así, la formación pasa a ser la principal fuerza productiva y, por ende, la posesión de conocimiento representa la posesión de tierras o de medios de producción de antaño. Además, puestos a ser risueños, como estas sociedades son formalmente democráticas, la meritocracia es el principal mecanismo de asignación de ventajas. Las tesis de Bell, expuestas en su libro “*The Coming of Post-Industrial Society*”, no son en mi opinión directamente encuadrables en la actual sociedad postindustrial y obedecen más bien a un modelo teórico que a una realidad constatable.

De hecho, el estructural problema de desempleo que sufre nuestro país impide que esas tesis sean asumidas sin réplica. El mercado dual de trabajo – que va más allá de la nomenclatura del contrato laboral, como sugiere el debate político actual – supone que en los últimos años haya aparecido una *infraclase*, compuesta por aquellos que sólo consiguen integrarse en el mercado secundario de trabajo y así, se produce la paradoja de que existen personas empleadas y pobres al mismo tiempo.

Este mercado secundario de trabajo equivale a: exiguas remuneraciones – según el Instituto Nacional de Estadística el 30% de los asalariados no llega a “milleurista” –, poca estabilidad en el puesto de trabajo y, como consecuencia de lo anterior, escasas oportunidades de promoción social y profesional. También debemos tener en cuenta a los que, directamente, no consiguen un empleo o tendrán muy difícil el proceso de reciclaje formativo, como sucede con los jóvenes que entraron a trabajar en la construcción – y que ya no son tan jóvenes, aunque la juventud sea, como decía el malagueño Picasso, una actitud –.

Históricamente, la denominada *infraclase* – *outsiders* – pertenecían a minorías asentadas en suburbios; hoy por hoy, los denominados *outsiders* son sencillamente los desempleados con escasas posibilidades de reciclaje o los que están empleados de manera precaria y apenas gozan de la cobertura de las regulaciones del Estado, de media tienden a cobrar menos salario y a recibir menos prestaciones que los *insiders*. Igualmente, debemos recordar que un cuarto o un tercio de la fuerza de trabajo es especialmente sensible a formar parte de los *outsiders*: las mujeres, los

inmigrantes, los parados por encima de la cincuentena y, muy particularmente, los jóvenes³⁷⁸.

Si atendemos a los consejos contenidos en el Informe de la Comisión de Expertos para el diálogo social “*Más y mejor empleo en un nuevo escenario socioeconómico: por una flexibilidad y seguridad laborales efectivas*” elaborado en el año 2005, resulta que después de más de una década de sucesivas reformas del mercado de trabajo español, éste sigue mostrando notables signos de debilidad en lo que se refiere a la provisión de flexibilidad a las empresas para adaptarse a condiciones económicas cambiantes.

Al mismo tiempo, es esclarecedor que los síntomas más evidentes de esa inestabilidad laboral fueran, según la Comisión de Expertos citada – cuyo criterio comparto – los siguientes: (i) el insuficiente nivel de la tasa de empleo y su desigual distribución entre los distintos grupos de la población, (ii) la elevada tasa de temporalidad, (iii) la desigual e ineficiente cobertura de la protección social y (iv) la baja tasa de crecimiento de la productividad durante la última década.

Estas conclusiones relativas a la inestabilidad del mercado de trabajo se pusieran de manifiesto en un período – el año 2005 – en el que la economía española gozaba de una hipotética buena salud.

Los gobiernos que han tenido que lidiar en los últimos años con esta situación han concluido de forma más o menos unánime que las causas del desempleo se encuentran, sin más, en la falta de flexibilidad de entrada y salida del empleo y en la poca adecuación de los salarios a las condiciones de la empresa. Para ellos, al igual que para un sector empresarial, el paro trae causa en la escasa flexibilidad de la normativa laboral y, por ello, se dan cada vez más pasos en pro de la denominada *flexiseguridad*. Esta es una visión sesgada y simplista en exceso.

Tras múltiples reformas parece absurdo seguir cargándole la responsabilidad exclusiva al legislador laboral sobre el estado del mercado de trabajo. Se obvian otros elementos y, por ende, no se trabaja sobre ellos: por un lado, existe cierta falta de competitividad de las empresas españolas – el tejido empresarial se construye, exclusivamente, sobre pequeñas y medianas empresas, al contrario de lo que sucede en otros países de nuestro entorno –; por otro lado, hay un tipo de paro de carácter estructural debido a la naturaleza de la industria productiva española – el auge y la caída de la construcción están detrás de la reducción primero y del crecimiento posterior del paro³⁷⁹ –. A su vez, la importancia del sector

³⁷⁸ Pablo Simón, ¿Qué es la dualidad y por qué debería preocuparnos?, http://www.eldiario.es/agendapublica/blog/dualidad-deberia-preocuparnos_6_52554749.html.

³⁷⁹ Furió Blasco, E. y Alonso Pérez, e M. “Desempleo y reforma laboral en España

servicios – con una economía basada en el turismo – provoca que la temporalidad sea un lastre difícil de salvar.

También existen otras circunstancias de índole socioeconómico: la globalización e internacionalización de la economía, la deslocalización industrial, el cambio tecnológico, la transformación demográfica con la relativamente reciente incorporación de la mujer y de los inmigrantes al mercado de trabajo, y el envejecimiento de la población activa. Todos estos elementos han producido una erosión de la tradicional homogeneidad de los trabajadores. La individualización es cada vez mayor, en detrimento del asociacionismo, que comienza a ser visto como un invento decimonónico de escasa utilidad para los trabajadores.

A pesar de los numerosos factores citados, ninguna de las actuaciones legislativas durante los últimos años ha ido dirigida a modificar el modelo productivo o propiciar la inversión e investigación de otros sectores – más allá de la construcción o el turismo –. Se pretende lidiar con el desempleo con una única arma: la legislación laboral y, en este sentido, la última moda es abrazar el contrato único como colchón salvavidas de la temporalidad, obviando que la temporalidad responde más a un modelo productivo que a la nomenclatura de la relación contractual entre el trabajador y el empresario.

La tendencia es parchear de forma cortoplacista la situación, minorar las indemnizaciones por despido, otorgar prioridad aplicativa al convenio de empresa, favorecer descuelgues y actuar, como decíamos, en pro de la bautizada *flexiseguridad*, perpetuando una sociedad dividida entre *outsiders* e *insiders* y, por consiguiente, cada vez más polarizada y desigual.

Para aderezar este panorama, la sucesión de reformas acaecidas en los últimos años que estaban llamadas a ser parte de la solución – y no del problema – se han adoptado sin consenso y ello ha coadyuvado a que no hayan tenido mucho éxito a la hora de restaurar un equilibrio aceptable entre la flexibilidad y la seguridad del empleo. Esta ausencia de consenso y acuerdo provoca que las medidas – cortoplacistas o no – carezcan de legitimidad y cohesión; son inestables y su vida útil se antoja escasa en la mayor parte de los casos generando una suerte de efectos adversos que trataremos de resumir a continuación.

durante la Gran Recesión”, *Cahiers de civilisation espagnole contemporaine* [Online], n. 14, 2015, <http://ceec.revues.org/5721>; DOI:10.4000/ceec.5721.

4. Algunas consecuencias de la ausencia de diálogo social

En materia de legislación laboral, al margen de la citada falta de legitimidad y cohesión de las reformas, la falta de diálogo social – tanto trilateral como bilateral – acaecida en los últimos años ha generado algunas consecuencias que tratamos de resumir a continuación:

1) *La escasa – o limitada – eficacia de las reformas legislativas:*

Algunos cambios en la ley han sido muy ambiciosos; tanto es así que si echamos la vista atrás recordaremos que la reforma laboral impulsada en el año 2012 sin ningún tipo de consenso fue una bandera del partido gobernante y una de sus principales medidas. Si bien, y tras cuatro años de vigencia, ya ha transcurrido un tiempo más que prudencial para valorar su impacto y parece que sus objetivos – creación de empleo indefinido (y, se sobrentiende, de calidad) – no han sido conseguidos. Esto nos debería, nuevamente, a reflexionar sobre el papel que juega la legislación laboral en cuestiones como la creación de empleo y, sobretudo, en la minoración de la precariedad laboral.

Si atendemos exclusivamente a los intentos de mejora de la concertación bilateral observamos que la reforma laboral se centró en dos medidas estrellas: por un lado, fulminar la ultraactividad de los convenios colectivos y, por otro, descentralizar la negociación colectiva, llevándola al seno de la empresa y permitiendo, entre otras cosas, el descuelgue del convenio sectorial y el fomento del convenio de empresa.

Recordemos en qué consistía la primera de ellas – la supresión de la ultraactividad –: para comprender el alcance de este término jurídico, baste referir que consiste en la aplicación automática de un convenio colectivo más allá de la vigencia prevista en su propio texto. Esta situación de prórroga culminaría con la negociación y firma de un nuevo convenio y su objetivo no es otro que evitar vacíos normativos entre el convenio antiguo y la negociación de uno nuevo.

No obstante, esa pretendida seguridad jurídica pagó un elevado peaje fácil de prever: en ocasiones, la parte más interesada en perpetuar las condiciones establecidas en el convenio primigenio enrocaba su postura negociadora postergaba sine die la suscripción de otro convenio.

Consciente del panorama, el legislador permitió a los empresarios que transcurrido un año de negociación, o de ultraactividad, sin que nazca un nuevo convenio, pudieran aplicar “*si lo hubiere, el convenio colectivo de ámbito superior*”.

Con esta nueva regulación, una incertidumbre ha prevalecido por encima de todas: ¿cómo se debían regular los derechos y obligaciones de las partes a partir de la pérdida de vigencia del convenio si pasaba un año sin

suscribir uno nuevo y, para mayor abundamiento, tampoco tenemos otro de ámbito superior?

La pregunta admitía múltiples escenarios, y también los más desagradables: unos empresarios obviaron la reforma, prorrogaron el convenio a pesar de su pérdida de vigencia y no se complicaron la existencia – la mayoría, lo que denota la inutilidad de la reforma en pro de la negociación colectiva –; otros – los menos –, abrazaron el convenio de ámbito superior –no sin problemas para determinar cuál –, lo que también evidencia que no hubo una avalancha de negociaciones de convenios propios en el seno empresarial; y, por último, están los que aplicaron a las bravas el Estatuto de los Trabajadores con el consecuente menoscabo de derechos y mejoras convencionales para los trabajadores afectados. En este último caso, recibieron, *a posteriori*, el correctivo de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo.

Según un reciente informe de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, la proporción de convenios que han pactado una ultraactividad de hasta un año ha caído del 47,5% en 2012 al 33,3% en 2015, mientras que los convenios que estipulan que la vigencia se mantiene hasta que haya un nuevo convenio ha subido del 44% al 57,6% a partir de 2012. Además, los que pactan un arbitraje obligatorio, que también evita el decaimiento, han subido del 8,7% al 11% en el mismo periodo.

Respecto a la segunda de las medidas centradas en la negociación colectiva – la descentralización de la negociación –, los trabajadores con convenio de empresa se redujeron significativamente en 2013 respecto a 2012 y prácticamente se mantuvieron así, con una muy ligera reducción, en diciembre de 2014. Aunque en diciembre de 2015 han aumentado, el incremento ha sido muy poco significativo respecto a la pérdida sufrida, quedando en la actualidad en un 58,02% de los que tenían convenio registrado en diciembre de 2012.

Con respecto al ámbito superior, a la reducción de 2013 y 2014 ha seguido un fuerte incremento en diciembre de 2015, que supone que hay 677.353 trabajadores más con convenio de este ámbito registrado en diciembre de 2015 que los que lo tenían en diciembre de 2012, un 12,47% más.

Esto se refleja en una significativa reducción de la media de trabajadores por convenio de empresa, de 326 a 225; y un fuerte aumento de la media de trabajadores por convenio de ámbito superior a la empresa, que ha ido aumentando todos los meses de diciembre respecto a diciembre del año anterior, partiendo de 8.597 trabajadores por convenio en diciembre de 2012 hasta llegar a 10.167 trabajadores por convenio en diciembre de

2015³⁸⁰.

Hasta el momento, no parece que quepa duda alguna que la reforma de 2012 no ha provocado una rápida revolución descentralizadora de nuestra negociación colectiva. Y ello ya que, en definitiva, seguramente las empresas que querían disponer de convenio propio ya lo habrían obtenido con anterioridad a la reforma³⁸¹.

Incluso, voces críticas consideraron que la descentralización – en una economía con una fuerte presencia de pequeños y medianos empresarios – suponía dejar a los pies de los caballos a la representación legal de los trabajadores en un proceso de negociación colectiva, por cuanto que el empresario tendría cierta ascendencia para “imponer” su voluntad en el seno de una empresa con una representación social débil o con escasa capacidad de presión – nombrada *ad hoc* –.

En esta materia de negociación colectiva, parece que las reformas que se avecinan – según se puede extraer de los diferentes acuerdos entre formaciones políticas aspirantes a formar algún día gobierno – tienen cierta tendencia a eliminar la prioridad absoluta del convenio de empresa así como la posibilidad de descuelgue de todas las condiciones laborales, de modo que pasará a primar el convenio colectivo sectorial nuevamente – al menos, en determinadas materias como la salarial –. Esta medida podría contribuir a facilitar un proceso de negociación más igualitario y, al mismo tiempo, evitaría atisbos de competencia desleal entre pequeños empresarios del mismo sector.

Con independencia de las cuestiones puramente técnicas, es indiscutible que la ausencia de consenso restó a la reforma la necesaria estabilidad y legitimidad, lo que generó una especie de “rebelión judicial” sin precedentes.

Los jueces de lo social, conscientes de la falta de acuerdo de las medidas legislativas, ajustaron al límite la interpretación de la norma y diluyeron en parte la reforma laboral, amortiguando su impacto. El resultado ha sido una ola de pronunciamientos judiciales contradictorios, inmersos en una desorientación entre el carácter tuitivo del derecho laboral y conceptos como la productividad, que han aumentado la desconfianza entre los

³⁸⁰ Cuatro años de reforma laboral: evolución del empleo, la contratación, los despidos, la negociación colectiva y los salarios, Secretaría de Acción Sindical, Coordinación Área externa Gabinete Técnico Confederal, 8 de febrero de 2016.

³⁸¹ Calvo Gallego, F.J. y Rodríguez-Piñero Royo, M.C., “Las reformas laborales como instrumento de política económica y su impacto sobre el dialogo social en España”. A propósito del reciente informe de la OIT “España: Crecimiento con Empleo”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones laborales y derecho del empleo*, vol. 2, n. 4, octubre-diciembre, 2014.

empresarios – los cuales consideran, en su mayoría, que la reforma ha sido insuficiente –.

Sin lugar a dudas, una reforma apuntalada por el diálogo social y los acuerdos no habrían recibido tanta contestación judicial y, por ende, no sería objeto de desconfianza. No obstante, debemos ser conscientes de que toda reforma implica una serie de cambios legislativos, dudas interpretativas y voraces consecuencias jurídicas difíciles de lidiar. Estamos, aún, en pleno proceso reformista.

2) *La pérdida de credibilidad en las instituciones públicas y profundización en la crisis del sindicalismo:*

La ausencia del diálogo social ha implicado, por un lado, la pérdida de credibilidad en las instituciones públicas – léase política profesionalizada – como mecanismo o herramienta para la solución de problemas – con la consiguiente aparición de movimientos sociales – y, por otro, se ha profundizado en la crisis del sindicalismo.

En lo que respecta a la ausencia de credibilidad en las instituciones, aquí entramos en lo que Martínez y Vega Ruiz denomina el “*desgobierno de la globalización*”, el carácter socialmente excluyente y económicamente concentrador del modelo de sociedad de mercado, así como el signo dudosamente democrático de las normas e instituciones que regulan la globalización – *vid.* el Tratado de Libre Comercio entre EEUU y la UE –, provocan el rechazo de amplios sectores de la ciudadanía que desconfían de los gobiernos, tanto de su falta de compromiso como de su verdadera capacidad de influencia, y por eso presionan a sus representantes para obtener otro tipo de democracia y, con ella, una redefinición del diálogo social³⁸².

Por estas razones, entre otras, surgen los movimientos sociales que, dicho sea de paso, son otra forma de enriquecer la democracia. Los movimientos sociales tienen una larga tradición de transformación; para corroborar esta aseveración, basta con viajar a la mitad del siglo pasado y ahondar mínimamente en algunos ejemplos de movimientos sociales “clásicos” como lo fueron – y lo son – el feminismo, el colectivo homosexual o el ecologismo.

Igualmente, en Latinoamérica tenemos experiencias similares, acaecidas en las últimas décadas, que ponen de manifiesto la crisis del sindicalismo y el apogeo de las corrientes sociales como respuesta a situaciones de desigualdad especialmente lacerantes. Un repaso por los casos más llamativos nos permite visualizar un sinnúmero de conflictos en esta zona: la

³⁸² Mariela Quiñones, “Las nuevas dimensiones del diálogo social”, http://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_articulo/quinones.pdf.

experiencia minera de Conacami en Perú, la guerra del agua en Cochabamba (Bolivia) o las protestas en Brasil en el año 2003 derivadas del precio del transporte público; todas las causas han sido acogidas y encumbradas por movimientos sociales que se presentan con ejes discursivos y organizativos propios³⁸³.

Paralelamente, es dable reconocer que el hábitat – descrito someramente en el primer apartado – en el que nace el sindicalismo ha desaparecido. Ya no tenemos una sociedad recién industrializada, ni una empresa integrada, ni condiciones de trabajo homogéneas – ni siquiera un colectivo de trabajadores homogéneos –, ni una organización fordista sino postfordista, ni un empresario con cierta visibilidad. Proliferan por un lado, los ejecutivos que gestionan fondos multinacionales y, por otro, los pequeños centros de trabajo donde es cada vez más difícil – y arriesgado para ellos – organizar a los trabajadores.

Adicionalmente, conviene poner en solfa que los sindicatos viven – o han vivido – de espaldas a las nuevas tecnologías; los cargos sindicales permanecen inmóviles tras mastodontes edificios y salen a la palestra sólo cuando existe la posibilidad de adquirir visibilidad en un informativo tradicional.

No pueden seguir ni un minuto más obviando el papel dinamizador de las nuevas tecnologías; necesitan enganchar a los jóvenes – si quieren tener una porción de futuro garantizada – y de ahí que las redes sociales sean cruciales pues no sólo han roto la tendencia informativa de los medios de comunicación convencionales sino que suponen un foro de encuentro de activistas.

Manuel Castells en su libro *“Redes de indignación y esperanza: los movimientos sociales en la era de Internet”* analiza el papel de internet y las nuevas tecnologías en la formación, dinámica y perspectivas de cambio social de dichos movimientos y concluye, entre otras cosas, que *“las redes de comunicación son un elemento indispensable en la práctica y la organización de estos movimientos”*. Los sindicatos deben, en este sentido, tomar oportuna nota.

De la misma forma que los movimientos sociales surgen de la ausencia de soluciones viables por parte del Estado y demás instituciones a problemas vitales de la ciudadanía – o de un sector amplio de ella –, los trabajadores observan al sindicato tradicional como un ente inservible y, por eso, crean sus propias organizaciones.

Así, apreciamos una tendencia a aplicar a lo laboral lo que movimientos

³⁸³ Chávez, P. y Mokrani, D., “Los movimientos sociales en la Asamblea Constituyente. Hacia la reconfiguración de la política” en OSAL (Buenos Aires: CLACSO) Año VIII, n. 22, septiembre, 2007. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal22/AC22ChavezMokrani.pdf>.

sociales como la Plataforma de Afectados por la Hipoteca lleva años haciendo con el derecho a la vivienda: autogestión, empoderamiento, cuidado mutuo³⁸⁴. Al contrario de lo que ocurre con los sindicatos – y de ahí uno de los motivos de su crisis de utilidad –, los movimientos, organizaciones y plataformas sociales van más allá de la organización y la protesta; son, al mismo tiempo, espacio de ayuda mutua y soporte emocional, mecanismo de solución de problemas individuales e impugnación del sistema.

Estas formas de organización, que tiene en las redes sociales y en las asambleas un importante soporte, podría ser una propuesta de mejora que dotaría al sindicalismo de un nuevo broche de modernidad. Y, al mismo tiempo, el futuro del diálogo social tripartito debe tener en cuenta – como ha sucedido en Latinoamérica – a estos movimientos sociales, perfectamente organizados y con un peso de credibilidad y legitimidad que, en ocasiones, supera al que reciben los sindicatos y organizaciones empresariales a día de hoy.

3) *Perpetuación de una tradición de confrontación:*

Los directivos y responsables de Recursos Humanos coinciden en que las reformas de la negociación colectiva o se quedan cortas o, simplemente, no ahondan en algunos de los problemas más elementales como la necesidad de flexibilizar el sistema de representación³⁸⁵.

Esta eventual flexibilización del sistema de representación conllevaría una profunda transformación de las relaciones laborales dentro del seno de la empresa que iría más allá de la normativa laboral y entraría de lleno en el espacio educativo y cultural – el cual se debe impregnar más de diálogo como instrumento para romper las barreras entre la divergencia y la convergencia, el disenso y el consenso –.

En efecto, de poco o nada sirve descentralizar la negociación colectiva si, al mismo tiempo, no modificamos nuestra cultura empresarial – y vital – a la hora de gestionar los conflictos. Parece obvio que el sindicato ya no es sólo una fuerza equilibradora en la lucha de clases, ya no puede actuar únicamente como contrapeso, ya no estamos en la fase del asociacionismo propio de la época industrial, como se decía anteriormente. El sindicato es un protagonista más y debe ser partícipe del éxito y de los fracasos de la empresa.

³⁸⁴ Isaac Rosa, “El sindicato ha muerto, viva el sindicato”, http://www.eldiario.es/zonacritica/Las_kellys_manteros_sindicato_musicos_6_569103113.html.

³⁸⁵ Munduate, L., García, A., Pender E., Elgoibar, P. y Medina, F., *Promoting Social Dialogue in European Organizations Human Resources Management and Constructive Conflict Management. El rol de los representantes de los trabajadores en España. ¿Cuáles son las expectativas de los directivos?*.

No tiene sentido usar el conflicto para promover objetivos a expensas del otro. Unos quieren “ganar” y, al mismo tiempo, ver al otro “perder”. La tradición de las relaciones laborales en España estaría cerca de lo que se ha llamado una cultura dominante de conflictos, caracterizada por normas de gestión que fomentan la confrontación activa con el fin de ganar públicamente los conflictos. Esta cultura de la confrontación es un torpedo en la línea de flotación del diálogo social que debe ser cambiada paulatinamente.

5. Conclusiones

A lo largo del presente trabajo se ha tratado de aglutinar una humilde parte de la historia del diálogo social en España; igualmente, se han expuesto las causas que han contribuido a ese desprestigio y, por último, se han desglosado en forma de ensayo algunas de las consecuencias que se derivan de la falta de concertación social o, en su defecto, de su ineficiencia.

El diálogo social ha sido de una utilidad histórica infinita en la construcción del Estado del bienestar y, a su vez, fue una herramienta para la cohesión social en períodos de transición política, contribuyendo a la estabilidad democrática y económica. Incluso, tras la época de los grandes acuerdos sociales – macroconcertación – que tienen su apogeo más significativo en los Pactos de la Moncloa, se pasó a una microconcertación en la que se efectuaron importantes avances para la configuración de una normativa – extranjería, igualdad, dependencia – que iba más allá de la estrictamente laboral y que, sin duda, han favorecido el trabajo decente.

Si bien, hoy el diálogo social es escaso o inútil; al mismo tiempo, parece haber perdido el lustre que le ha acompañado durante décadas, tanto a nivel europeo como a nivel estatal. Son muchos ciudadanos los que observan a la Unión Europea como un proyecto fallido, son cada vez más los que se apuntan al carro de la segregación. En una sociedad cada vez más dividida, urge más que nunca recobrar el diálogo social – bipartito y tripartito – como herramienta de cohesión; esta labor se tornará inviable si no se trabaja en algunos aspectos fundamentales.

Los sindicatos necesitan recobrar el protagonismo y la visibilidad que tuvieron décadas atrás. Este proceso debe ir acompañado de una importante modernización; o se adaptan a los cambios y en la siguiente generación la palabra sindicato sonará a *perestroika*.

Al igual que los partidos políticos que quieren sobrevivir en el futuro,

tienen que seducir al sector de trabajadores – y electores – más jóvenes. La fractura generacional que existe en España – que no es más que una representación de los *outsiders* e *insiders* de los que hablábamos en el apartado anterior –, debe ser contemplada como un desafío por los representantes de los trabajadores y sindicatos. Si no se asume como un reto la conquista de los nuevos tiempos, el sindicato tradicional – y de los partidos tradicionales – en la muerte tendrá su sino.

Será preciso que la representación legal de los trabajadores de empresa, además de tener capacidad de liderazgo sobre la plantilla, o capacidades y voluntad de negociación, deberán ser técnicos con una formación empresarial específica; ello les otorgaría la posibilidad de hablar de tú a tú a los representantes de la empresa, de ser partícipes de los éxitos y de los fracasos de la organización.

Los representantes de los trabajadores no deben ser esclavos de la ideología del sindicato al que pertenecen. Los conflictos deben plantearse de forma individualizada, con un estudio de campo de la situación empresarial y sin escenificaciones tendenciosas que muestren una confrontación permanente con ganadores y perdedores.

En los procesos de diálogo social deben participar el mayor número de agentes sociales posible. Nuestra sociedad ha cambiado; no somos los mismos que en la década de los ochenta, no disponemos ni de los mismos medios de comunicación y tampoco albergamos la inocencia de antaño en las instituciones democráticas. También somos conscientes de la existencia de múltiples organismos internacionales que merman el poder de decisión doméstico. Tenemos retos difíciles que asumir que no se deben postergar por las consecuencias que acarrearía: precariedad, desempleo, desigualdad, entre otros.

Por todo ello, se hace necesaria más que nunca la recuperación del diálogo social y, para que sea creíble y legitimador deberá pasar por dar cuenta a los grupos de presión cada vez más enraizados y mejor organizados, a los movimientos sociales y a las plataformas de ciudadanos, así como las empresas privadas con intereses públicos; se deberán atender sus legítimas emergencias y escuchar sus prioridades – y adoptar algunas de ellas, pues por proximidad con el problema, a buen seguro, aportarán soluciones viables –.

En el futuro, el diálogo social no se debe ceñir a la anquilosada estructura tripartita compuesta por los sindicatos, el Estado y la patronal; debe ir más allá, hoy la sociedad es más compleja, más fraccionada y heterogénea que antes, tiene importantes retos que afrontar, como el desempleo o la nueva estratificación social. El diálogo social será amplio, o no será ni útil ni real.

6. Bibliografía

- Aragón, J. y otros., *La Concertación social territorial en España. Una aproximación a los Acuerdos Autonómicos*, Fundación 1 de mayo, p. 13.
- Benach, J., “Dossier: Desempleo y Salud por Experiencia”, *Revista de Salud Laboral de CCOO*, n. 58, octubre, 2012.
- Durán López, F., “15 años del CES. La difícil institucionalización del diálogo social”, *Cuadernos del Consejo Económico y Social Otoño-Invierno 2008/2009: Número doble*, p. 30.
- Chávez, P. y Mokrani, D., “Los movimientos sociales en la Asamblea Constituyente. Hacia la reconfiguración de la política” en *OSAL (Buenos Aires: CLACSO)* Año VIII, n. 22, septiembre. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal22/AC22ChavezMokrani.pdf>.
- Durán López, F., “La bondad del diálogo social”, *El País*, 23 de mayo de 1993, http://elpais.com/diario/1993/05/23/espana/738108045_850215.html.
- Ferrer Dufol, J., “El diálogo social y la concertación en España: un panorama general”, <http://www3.uah.es/adts/files/asignaturas/dialogoyconcertaci%0F3n.pdf>.
- Furió, E. y Alonso Pérez, M., “Desempleo y reforma laboral en España durante la Gran Recesión”, *Cahiers de civilisation espagnole contemporaine* [Online], 14, 2015, <http://ccec.revues.org/5721;DOI:10.4000/ccec.5721>.
- Galán Pérez, J., *La sostenibilidad del Estado de Bienestar*, Universidad Almería, 4 dic. 2013, p. 42.
- González Díaz, F.A., “El diálogo social como vehículo dinamizador en escenarios de crisis económica”, *Revista Trabajo*, Universidad de Huelva, Biblid 1136-3819 (2009) 22, 2009, p. 71-100.
- Alonso Pérez, M. y Furió Blasco, E., “La economía española”, *Cahiers de civilisation espagnole contemporaine* [Online], n. 6, 2010, <http://ccec.revues.org/3212;DOI:10.4000/ccec.3212>.
- Medín, E. y otros., “Inmigración y desempleo en España: impacto de la crisis económica”, *Retos económicos derivados de la inmigración económica en España*, ICE, n. 85, mayo-junio, 2010.
- Montoya Melgar, A., “El diálogo social en el Derecho del Trabajo”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, n. 3, 1997.
- Munduate, L., García, A., Pender E., Elgoibar, P. y Medina, F., “Promoting Social Dialogue in European Organizations Human Resources Management and Constructive Conflict Management. El rol de los representantes de los

- trabajadores en España. ¿Cuáles son las expectativas de los directivos?”, *Springer Publisher*, 2014, <http://historic.consorci.org/continguts-butlleti-csc/14.07.22/ultima%20noticia.pdf>.
- Quiñones, M., *Las nuevas dimensiones del diálogo social*. http://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_articulo/quinones.pdf.
- Rosa, I., *El sindicato ha muerto, viva el sindicato*, http://www.eldiario.es/zonacritica/Las_kellys_manteros_sindicato_musicos_6_569103113.html
- Sanguinetti Raymond, W., “Sindicatos y diálogo social en España: un balance”, *Ius et Veritas*, Lima, 2005, n. 30, pp. 219-227.
- Torrero Mañas, A., *La crisis de la economía española*, Instituto de Análisis Económico y Social de la Universidad de Alcalá, p. 8.
- Valdés Dal-Ré, F., “Concertación social y mercado de trabajo (I)”, *Relaciones Laborales*, n. 12, 2006, pp. 2-3.
- Aragón, J. y otros, *La Concertación social territorial en España. Una aproximación a los Acuerdos Autonómicos*, Fundación 1 de mayo, p. 13.
- Durán López, F., “15 años del CES. La difícil institucionalización del diálogo social”, *Cuadernos del Consejo Económico y Social Otoño-Invierno 2008/2009: Número doble*, p. 30.
- Chávez, P. y Mokrani, D., “Los movimientos sociales en la Asamblea Constituyente. Hacia la reconfiguración de la política” en *OSAL (Buenos Aires: CLACSO) Año VIII, n. 22, septiembre*. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal22/AC22ChavezMokrani.pdf>.
- Durán López, F., “La bondad del diálogo social”, *El País*, 23 de mayo de 1993. http://elpais.com/diario/1993/05/23/espana/738108045_850215.html.
- Ferrer Dufol, J., *El diálogo social y la concertación en España: un panorama general*. <http://www3.uah.es/adts/files/asignaturas/dialogoyconcertaci%F3n.pdf>.
- Furió, E. y Alonso Pérez, M., “Desempleo y reforma laboral en España durante la Gran Recesión”, *Cahiers de civilisation espagnole contemporaine* [Online], n. 14, 2015, <http://ccec.revues.org/5721;DOI:10.4000/ccec.5721>.
- Galán Pérez, Joaquín, *La sostenibilidad del Estado de Bienestar*, Universidad Almería, 4 dic. 2013, p. 42.
- González Díaz, F.A., “El diálogo social como vehículo dinamizador en escenarios de crisis económica”, *Revista Trabajo*, Universidad de Huelva, Bibliid 1136-3819 (2009) 22, 2009, pp. 71-100.

- Alonso Pérez, M. y Furió Blasco, E., “La economía española”, *Cahiers de civilisation espagnole contemporaine*, 2010. [Online], n. 6, 2010, <http://ccec.revues.org/3212;DOI:10.4000/ccec.3212>.
- Medín, E. y otros, “Inmigración y desempleo en España: impacto de la crisis económica”, *Retos económicos derivados de la inmigración económica en España*, ICE, n. 85, mayo-junio 2010.
- Montoya Melgar, A., “El diálogo social en el Derecho del Trabajo”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, n. 3, 1997.
- Munduate, L., García, A., Pender E., Elgoibar, P. y Medina, F., “Promoting Social Dialogue in European Organizations Human Resources Management and Constructive Conflict Management. El rol de los representantes de los trabajadores en España. ¿Cuáles son las expectativas de los directivos?”, *Springer Publisher*, 2014, <http://historic.consorti.org/continguts-butlletiscsc/14.07.22/ultima%20noticia.pdf>.
- Quiñones, M., *Las nuevas dimensiones del diálogo social*, http://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_articulo/quinones.pdf.
- Rosa, I., *El sindicato ha muerto, viva el sindicato*, http://www.eldiario.es/zonacritica/Las_kellys_manteros_sindicato_musicos_6_569103113.html.
- Sanguineti Raymond, W., “Sindicatos y diálogo social en España: un balance”, *Ius et Veritas*, Lima, 2005, n. 30, pp. 219-227.
- Torrero Mañas, A., *La crisis de la economía española*, Instituto de Análisis Económico y Social de la Universidad de Alcalá, p. 8.
- Valdés Dal-Ré, F., “Concertación social y mercado de trabajo (I)”, *Relaciones Laborales*, n. 12, 2006, pp. 2-3.

Trabajo Decente y vida digna: los desafíos de Brasil en el siglo XXI*

Olga Maria BOSCHI AGUIAR DE OLIVEIRA**

RESUMEN: El presente trabajo de investigación tiene como objetivo analizar el tema del Trabajo Decente reconociendo su importancia para promover la igualdad de oportunidades para que mujeres y hombres puedan obtener un trabajo productivo y de calidad, en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad. La estructura del trabajo está dividida en tres temáticas, consistiendo la primera parte en la presentación de las políticas públicas, programas y acciones adoptadas por el Gobierno brasileño para promover el Trabajo Decente, situando para ello, el contexto económico y social brasileño afectado por la crisis financiera internacional de 2008. La segunda parte se dedica a la presentación de la Agenda Nacional de Trabajo Decente y del Plan Nacional de Empleo y Trabajo Decente, como parte del compromiso asumido por el Gobierno brasileño con la Organización Internacional del Trabajo (OIT). La tercera parte del tema se refiere a la Agenda Nacional de Trabajo Decente para la Juventud de Brasil, identificándose los programas y acciones, entre cuyos objetivos está el posibilitar a los jóvenes la ampliación de las oportunidades de acceso al aprendizaje en todos los niveles, de la inserción en el mercado de trabajo en puestos de calidad y con protección social.

Palabras clave: Trabajo Decente, Vida Digna, Igualdad de Oportunidades, Juventud.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Trabajo Decente en Brasil: contexto económico y social. 3. La Agenda Nacional de Trabajo Decente y el Plan Nacional de Empleo y Trabajo Decente como compromiso del Gobierno brasileño con la Organización Internacional del Trabajo (OIT). 4. La Agenda Nacional de Trabajo Decente para la Juventud: programas y acciones. 5. Consideraciones finales. 6. Bibliografía.

* Conferencia presentada en el Taller Internacional sobre Trabajo Decente que tuvo lugar el 3 y 4 de mayo de 2016, en la Universidad de Málaga (UMA), España.

** Catedrática de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social de la Universidade Federale du Santa Catarina, Florianopolis, Brasil.

Decent Work and Decent Life: The Challenges of Brazil in the XXI Century

ABSTRACT: This research aims to analyze the issue of Decent Work recognizing its importance for promoting equal opportunities for women and men to obtain productive and quality work in conditions of freedom, equity, security and dignity. The structure of work is divided into three thematic, consisting the first part in the presentation of public policies, programs and actions taken by the Brazilian government to promote decent work, by positioning the Brazilian economic and social context affected by the crisis international financial 2008. The second part is devoted to the presentation of the National Decent Work Agenda and the National Plan on Employment and Decent Work, as part of the commitment of the Brazilian government with the International Labour Organization (ILO). The third theme relates to the National Agenda for Decent Work for Youth of Brazil, identifying programs and activities, among whose objectives is to enable young people expanding access opportunities to learning at all levels, of insertion into the labor market in quality jobs and social protection.

Key Words: Decent Work, Dignified Life, Equal Opportunities, Youth.

1. Introducción

El tema central del artículo es el Trabajo Decente demostrándose su importancia como el objetivo global a ser alcanzado en todo el mundo, para promover la igualdad de oportunidades para que mujeres y hombres puedan disfrutar de un trabajo productivo y de calidad, en condiciones de libertad, equidad y seguridad, en respecto a su dignidad humana.

Sin embargo, el análisis teórico hecho en este trabajo de investigación tiene como destaque Brasil, procurando demostrar a través de datos e indicadores estadísticos basados en fuentes oficiales – nacionales e internacionales – de qué manera el Gobierno brasileño en cuanto Estado Miembro de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), está asumiendo concretamente el compromiso de promover el Trabajo Decente.

Para una mejor comprensión de las políticas públicas, programas y acciones utilizadas por Brasil para promover la igualdad de oportunidades para el acceso al Trabajo Decente para mujeres y hombres, bien como para la juventud brasileña en la búsqueda de la superación de la pobreza, del hambre y de la desigualdad social, se procura presentar, lo mismo que de manera resumida, el contexto económico y social interno y de la crisis financiera internacional a partir de 2008, para situar los factores que están influyendo en el desarrollo económico, el crecimiento de la producción y del empleo, el aumento en los índices de desempleo, la inflación y la actual recesión económica.

La promoción del Trabajo Decente es considerada una prioridad política del Gobierno brasileño que ha participado de diversas conferencias y reuniones internacionales que fueron utilizadas como subsidio para definir metas, programas y acciones que posibiliten la generación de Trabajo Decente para la creación de empleos de calidad fortaleciendo los derechos fundamentales del trabajo, o sea, del empleo, de la protección social y del diálogo social.

Por eso, en 2003, el Gobierno brasileño asumió oficialmente el compromiso con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para la promoción del Trabajo Decente, lo que permitió la elaboración de la Agenda Nacional de Trabajo Decente (ANTD), que fue lanzada en mayo de 2006, con base en tres prioridades: generar más y mejores empleos, con igualdad de oportunidades y de trato; erradicar el trabajo forzoso/esclavo y eliminar el trabajo infantil, en especial en sus peores formas; y, fortalecer los actores tripartitos y el diálogo social como un instrumento de gobernabilidad democrática.

Después del análisis de algunos de los principales elementos que

componen la Agenda Nacional de Trabajo Decente (ANTD) que sirvió de base para estructurar el Plan Nacional de Empleo y Trabajo Decente (PNETD), se buscará identificar cuáles son los mecanismos que el Gobierno brasileño está utilizando para promover el pleno empleo y, el Trabajo Decente con protección social en todo el territorio nacional, verificándose también su participación en las actividades de ámbito internacional para promover políticas adecuadas para el mercado de trabajo.

Finalmente, el presente estudio pretende examinar algunos aspectos más específicos de la Agenda Nacional de Trabajo Decente para la Juventud demostrándose como las jóvenes y los jóvenes brasileños enfrentan los problemas de inserción en el mercado de trabajo, que están marcados por desigualdades sociales (de género/raza/etnia), situándose determinados factores que han contribuido para el desempleo de la juventud brasileña, como por ejemplo, las dificultades de acceso a todos los niveles de educación, la falta de igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros, la informalidad, la falta de oportunidades para una adecuada profesionalización, los bajos salarios, jornadas de trabajo elevadas, la falta de una específica protección social (seguridad social), entre otros.

2. Trabajo Decente en Brasil³⁸⁶: contexto económico y social

Desde la década de 1950 Brasil es miembro permanente de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y, desde entonces ha ratificado varios Convenios y adoptado Recomendaciones. Se recuerda que los Convenios³⁸⁷ de la OIT son considerados los tratados internacionales que definen los estándares mínimos para ser observados por los países que los ratifican. Por otra parte, las Recomendaciones³⁸⁸ en general pueden complementar un Convenio, proponiendo principios fundamentales, que definen la forma de su aplicación, o autónomas – cuando no están asociadas a ninguna Convención –, pero que pueden servir de guía para la legislación y/o políticas públicas que podrán ser

³⁸⁶ Nome oficial: República Federativa do Brasil. É o maior país da América do Sul e da região da América Latina e, o quinto maior país do mundo em área territorial e populacional. Em 2016, a população brasileira é de 205.530.990 milhões de habitantes em uma área territorial de 8.515.767, 049 km².

³⁸⁷ A ratificação de uma Convenção da OIT é um ato soberano que implica na sua incorporação ao sistema jurídico, legislativo, executivo e administrativo do Estado-Membro signatário e, tem caráter vinculante.

³⁸⁸ As Recomendações não têm caráter vinculante em termos legais e jurídicos.

esbozadas por los Estados Miembros.

Por lo tanto, Brasil como Estado Miembro de la OIT también reconoce la importancia del Trabajo Decente para promover oportunidades para que mujeres y hombres obtengan un trabajo productivo y de calidad, en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana. Para la OIT el Trabajo Decente debe basarse en cuatro ejes estratégicos, a saber: 1) el respeto de las normas internacionales del trabajo, especialmente los principios y derechos fundamentales del trabajo (libertad sindical de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva, la eliminación de todas formas de trabajo forzoso, la abolición efectiva del trabajo infantil, la eliminación de todas las formas de discriminación en materia de empleo y ocupación); 2) la promoción del empleo de calidad; 3) la extensión de la protección social; y, 4) el diálogo social. Esto significa que los cuatro ejes estratégicos son fundamentales para la superación de la pobreza, la reducción de las desigualdades sociales, la garantía de la gobernabilidad democrática y el desarrollo sostenible.

Para entender el papel de Brasil en la definición de políticas públicas, programas y acciones para promover el Trabajo Decente es necesario demostrar con datos estadísticos e indicadores obtenidos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), del Ministerio del Trabajo y Empleo (MTE) y el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), como que las 27 Unidades³⁸⁹ de la Federación en el vasto país han enfrentado este desafío en el siglo XXI. Antes de analizar la cuestión del Trabajo Decente se hará una presentación con algunas informaciones sobre el desempeño de la Economía brasileña en el período 2005-2010, que se vio afectada en mayor o menor medida por la crisis financiera internacional de 2008³⁹⁰, lo que condujo a una recesión económica mundial y una desaceleración en la creación del empleo que dio como resultado, entre otros factores, el aumento del desempleo, así como los datos más actuales sobre la crisis económica (inflación y recesión) que está afectando el país desde 2011.

Para hacer frente a la crisis financiera internacional que afectó el mercado

³⁸⁹ As 27 Unidades da Federação também são chamadas de Estados: Acre; Alagoas; Amapá; Amazonas; Bahia; Ceará; Distrito Federal; Espírito Santo; Goiás; Maranhão; Mato Grosso do Sul; Minas Gerais; Pará; Paraíba; Paraná; Pernambuco; Piauí; Rio de Janeiro; Rio Grande do Norte; Rio Grande do Sul; Rondônia; Roraima; Santa Catarina; São Paulo; Sergipe e, Tocantins.

³⁹⁰ A crise financeira internacional surgiu no dia 14 de setembro de 2008, com o anúncio da falência do quarto maior Banco de negócios dos Estados Unidos da América (EUA), – o *Lehman Brothers* –, atingindo também a Europa, com reflexos nos países emergentes.

de crédito interno, el Gobierno brasileño tuvo que establecer algunas metas para restaurar el flujo de crédito, por ejemplo, en el sistema bancario, y en la renta de las familias, y las empresas, con destaque, para algunas medidas: a) la reducción de la tasa de interés en cinco puntos porcentuales entre enero y septiembre de 2009 (de 13,75% en enero de 2005 para 8,7% en septiembre de 2009); b) la introducción de líneas de crédito a los sectores clave de la economía, incluidas las Pequeñas y Medianas Empresas y, el aumento de los préstamos por tres instituciones financieras públicas federales³⁹¹; c) una serie de iniciativas del Banco Central para hacer frente a la volatilidad monetaria y garantizar la liquidez en dólares (US\$) para empresas, bancos y exportadores³⁹².

Puntualmente, el Gobierno brasileño también ha tomado otras medidas para estimular los sectores de empleo, como, por ejemplo, la expansión del *Programa de Aceleración del Crecimiento* (PAC³⁹³), la mayor parte de los recursos destinados a las inversiones en infraestructuras que impulsaron la creación de empleo, así como la creación en 2009, del *Programa de Viviendas “Minha Casa Minha Vida”*, cuyo objetivo era construir un millón de viviendas nuevas en 2009 y 2010, para estimular el crecimiento y el empleo en el sector de la construcción, que se vio afectado por la crisis y la reducción del Impuesto sobre los Productos Industrializados (IPI³⁹⁴), en

³⁹¹ Os Bancos Públicos Federais são um importante elo do Sistema Financeiro Nacional no provimento de crédito à população. Desde o auge da crise de 2008, o Banco do Brasil (BB), a Caixa Econômica Federal (CEF) e o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), foram utilizados pelo Governo para a inclusão bancária da população. Porém, o atendimento bancário à população através dos bancos públicos federais ainda é incipiente, pois existem 6.875 agências espalhadas pelo território nacional, o que aponta um índice de cobertura de 51,1%, o que representa um atendimento a pouco mais da metade dos municípios do País. (Cf. Bancos Públicos Federais. Disponível em: www.ipea.gov.br. Acesso em: 11/02/2016.

³⁹² Dados divulgados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) para o período de 2005-2010.

³⁹³ O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi lançado em 28/01/2007, no 2º mandato do presidente Lula (2007-2010), e engloba um conjunto de políticas econômicas, planejadas para os períodos de 2007 à 2010, que teve por objetivo acelerar o crescimento econômico do Brasil, prevendo investimentos totais de R\$ 503,9 bilhões até 2010, com as seguintes prioridades: investimento em infraestrutura, em áreas de saneamento, habitação, transporte, energia, recursos hídricos, entre outros. Nos seus primeiros quatro anos o PAC ajudou a dobrar os investimentos públicos brasileiros (1,6% do PIB em 2006 para 3,27% em 2010), e gerou 8,2 milhões de novos postos de trabalho. Cf. Obras do PAC. Disponível em: dados.gov.br. Acesso: 12/02/2016.

³⁹⁴ O imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) é um imposto federal, somente a União pode instituí-lo ou modificá-lo. Está previsto no Art.153, inciso IV da Constituição Federal de 1988. O Decreto n. 7.212, de 15 de junho de 2010, regulamenta a cobrança, fiscalização, arrecadação e administração do IPI.

los coches y otros productos.

Con respecto a la protección social, principalmente de las familias, se introdujeron algunos cambios en el *Programa “Bolsa-Familia”* y el *Sistema de Seguro-Desempleo*. Respecto a la Bolsa-Familia el gobierno nacional dictaminó el incremento del valor de los beneficios y amplió su cobertura, lo que permitió a 1,3 millones de familias adicionales recibieren los beneficios del programa.

El *Bolsa-Familia* es un programa de transferencia directa de renta, direccionado a las familias en situación de pobreza y extrema pobreza en todo el País y, busca garantizar el derecho a alimentación, el acceso a la educación y la salud. Más de 13,9 millones de familias son atendidas. Para participaren del Programa las familias deben tener en su composición, gestantes, niños y adolescentes entre 0 y 17 años. Tipos de beneficios: a) Básico: concedido a las familias en situación de extrema pobreza cuyo valor es de R\$ 77,00 mensuales; b) Variable: para familias pobres y extremadamente pobres, que sean compuestas por gestantes, madres que aún amamanten, bien como niños y adolescentes de 0 a 16 años incompletos. El valor de cada beneficio es de R\$ 35,00 y cada familia puede acumular hasta 5 beneficios al mes, llegando a R\$ 175,00³⁹⁵.

Por otro lado, el Ministerio del Trabajo y Empleo (MTE), prolonga la duración de los beneficios del Seguro-Desempleo de dos meses para los trabajadores cuyos sectores económicos se han visto gravemente afectados por la crisis, por ejemplo, la minería y la acero, lo que permitió a 310.000 trabajadores recibir apoyo adicional en la forma de Seguro-Desempleo³⁹⁶. Por otra parte, los aumentos del salario mínimo se mantuvieron en febrero de 2009 y enero de 2010, lo que benefició a más de 20% de la población, ya que el salario mínimo sirve como referencia para el cálculo de una serie de beneficios sociales.

El Seguro-Desempleo es un beneficio integrante de la Seguridad Social, garantizado por el Art. 7 de los Derechos Sociales de la Constitución Federal de 1988, y tiene por finalidad proveer asistencia financiera temporaria al trabajador dispensado involuntariamente, o sea, demitido sin justa causa, incluso la indirecta, para auxiliar el trabajador en la manutención y búsqueda de empleo, promoviendo para tanto, acciones

³⁹⁵ Cf. BRASIL. Bolsa-Família. Caixa Econômica Federal (CEF). Disponível em: www.caixa.gov.br. Acesso em: 13/02/2016.

³⁹⁶ Cabe esclarecer que o Seguro-Desemprego sofreu alterações em 2015, sendo que na regra anterior o trabalhador podia solicitar o benefício após 6 meses de trabalho ininterrupto. Pela regra nova é preciso trabalhar 12 meses para solicitar pela 1ª vez o benefício e, por 9 meses para pedir pela 2ª vez. Para solicitar a 3ª vez é preciso trabalhar por mais 6 meses.

integradas de orientación, recolocación y calificación profesional. El valor del beneficio no puede ser inferior al valor del salario mínimo que es de R\$ 880,00 desde 11 de febrero de 2016³⁹⁷.

También hay que mencionar que la economía del país recibió incentivos y estímulos para asegurar, por ejemplo, las políticas sociales. Por lo tanto, la inversión empresarial fue apoyada por la disponibilidad de crédito del Banco de Brasil (BB), de la Caja Económica Federal (CEF) y del Banco del Nordeste do Brasil (BNB), lo que facilitó la inversión para grandes industrias, sino también, para las pequeñas y medianas empresas, que recibieron líneas especiales de crédito, estableciéndose un diálogo social que dio prioridad a la consulta colideres empresariales y sindicales, en la elaboración de políticas específicas de reducción de impuestos. Este último permitió a las familias de clase baja y mediana aumentaren su poder adquisitivo, lo que contribuyó, a la economía de los pequeños municipios rurales.

Las medidas adoptadas por Brasil consiguieron mantener parcialmente los efectos negativos de la crisis financiera internacional, principalmente en la producción, el empleo y, la creación de nuevas oportunidades de trabajo y empleo con protección social, que son condiciones indispensables para la promoción del Trabajo Decente. Esta declaración puede ser verificada a través de los indicadores del Fondo Monetario Internacional (FMI), lo que demuestra que la economía brasileña en 2010, tuvo un Producto Interno Bruto (PIB), de R\$ 3.67 trillones de reales, colocándolo como la 7ª más grande economía del mundo y ostentando un PIB *per cápita* de R\$ 18.670,00, lo que demuestra que entre 2005-2010, el porcentaje de crecimiento acumulado fue del 28,0%³⁹⁸.

Sin embargo, este resultado positivo comenzó a cambiar a partir de a partir de 2011, con una crisis política interna que, según algunos expertos – economistas – está relacionada con la nueva matriz económica adoptada por la presidenta del Gobierno, Dilma Rousseff, cuyas consecuencias empezaron a afectar el nivel del consumo de las familias brasileñas, que se está desacelerando, bien como por la menor oferta de crédito, señalándose, también otros factores como: la disminución de la industria, la inflación y la baja tasa de inversión que juntos diseñan un escenario de poco crecimiento país³⁹⁹.

³⁹⁷ Cf. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Disponível em: portal.mte.gov.br. Acesso em: 13/02/2016.

³⁹⁸ Cf. Fundo Monetário Internacional (FMI). Crescimento Mundial do Produto Interno Bruto (PIB), Grupos Selecionados de Países, 2005 a 2010.

³⁹⁹ Cf. Economia brasileira. 2015 será o ano dos ajustes para a economia brasileira. Disponível em: <http://www.jornalopcao.com.br>. Acesso em: 14/02/2016.

En 2013, por ejemplo, Brasil creció 2,5%. Media menor de aquella presentada por el mundo occidental (3%), por los países emergentes (4,7%) y de América Latina (2,7%). Las proyecciones del último *Boletim Focus*, apunta que Brasil puede crecer 1,4% en 2014, cerrando con un crecimiento mediano de 1,9%. Ese resultado es el menor de los últimos veinte años, una vez que la media de los dos mandatos del Presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) fue de 2,3% y de los dos mandatos del Presidente Lula (2002-2010) fue de 4%. Para los próximos años, las proyecciones de la *Focus* son: 1,8% para 2015, 2,5% para 2016, 3% para 2017, y 2,8% para 2018⁴⁰⁰.

Es de destacar que estas proyecciones sobre el desempeño de la economía brasileña fueron derribadas en septiembre de 2015, por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que revisó las estimaciones de crecimiento mundial e indicó que la disminución del Producto Interno Bruto (PIB) sería de 2,8%, con una nueva contracción del 0,7% en 2016. Para la economía global, la OCDE revisó la estimación de crecimiento en 2015, del 3,1% al 3%. El crecimiento estimado en 2016 pasó de 3,8% a 3,6% en junio de 2015. Según los técnicos de la OCDE esto en gran medida refleja el deterioro de las perspectivas a corto plazo de las economías emergentes⁴⁰¹.

La recuperación económica progresa en las economías avanzadas. Pero la estagnación del comercio global y la deterioración de las condiciones de los mercados financieros están limitando las perspectivas de crecimiento en muchas de las mayores economías emergentes. La OCDE reconoce que los EUA tendrán de aumentar sus intereses en breve, pero recomienda que la política monetaria de los países ricos continúe a incentivar el consumo y que, para no afectar la actividad global, el *Federal Reserve* debe elevar su tasa básica en un ritmo gradual⁴⁰².

Además, el aumento de las tasas de inflación ha sido preocupante para Brasil. En 2011 alcanzó el 6,5%, en 2012, 5,8%, en 2013, 5,9%, en el año de 2014 fue de 6,41%, en 2015 llegó a 10,67%, la más alta en trece años, y la previsión de los analistas financieros es que en 2016 alcance 6,93%. De acuerdo con la Fundación Getulio Vargas (FGV), “uno de los grandes problemas de inflación es que aumenta la incertidumbre a largo plazo y dificulta la obtención de préstamos en condiciones adecuadas”⁴⁰³, más allá

⁴⁰⁰ Cf. Economía brasileira. 2015 será o ano dos ajustes para a economia brasileira.

⁴⁰¹ Cf. Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). OCDE piora previsão de recessão no Brasil em 2015 e 2016. Disponível em: www.valor.com.br. Acesso em: 14/02/2016.

⁴⁰² *Idem, ibidem*.

⁴⁰³ Cf. Economía brasileira. 2015 será o ano dos ajustes para a economia brasileira.

de crear un ambiente inapropiado para la inversión, teniendo en vista la falta de confianza de los empresarios en obtener reglas más claras que permitan la expansión de los negocios en el territorio nacional y que, entre otros factores, resuelta en el denominado “Custo Brasil”, un conjunto de dificultades estructurales, burocráticas y económicas que dejan la inversión más cara en el país, comprometiendo la competitividad y la eficiencia de la industria nacional, creando también dificultades para el comercio exterior⁴⁰⁴.

En consecuencia, todos estos factores han contribuido de alguna manera para reducir el crecimiento económico en Brasil, así como el aumento de la tasa de desempleo que en julio de 2015, alcanzó 8,1%, lo que ha resultado en la reducción de puestos de trabajo, lo que afecta directamente a la oportunidad de acceso a un Trabajo Decente para todos los trabajadores e trabajadoras, ya que “el trabajo es uno de los primordiales vínculos entre el desarrollo económico y social, ya que representa uno de los principales mecanismos a través del cual los beneficios pueden [...] llegar a la gente y allí ser distribuidos”⁴⁰⁵.

Eso significa que grande parte de los rendimientos familiares y, por consiguiente, de las condiciones de vida de las personas, depende primordialmente de los rendimientos generados en el mercado de trabajo. Además de la remuneración adecuada el Trabajo Decente también supone el acceso a los derechos asociados al trabajo y la protección social y, cuando combinado con aumentos de productividades e igualdad de oportunidades y de tratamiento en el empleo, tiene la capacidad de disminuir exponencialmente la pobreza extrema y el hambre a través del aumento y mejor distribución de renta. Trata-se, por lo tanto, de avanzar en el combate a la pobreza y la desigualdad mediante la promoción del Trabajo Decente⁴⁰⁶.

Así, que cuando se trata del Trabajo Decente se está hablando de las oportunidades de empleo y de trabajo, que pueden ser analizadas a partir de los índices de participación de mujeres y hombres, de la tasa de formalidad, de los indicadores relativos a los jóvenes, y de las tasas de desempleo, que presentan variaciones positivas o negativas de acuerdo

⁴⁰⁴ *Idem, ibidem.*

⁴⁰⁵ Organização Internacional do Trabalho (OIT). Perfil do Trabalho Decente no Brasil: um olhar sobre as Unidades da Federação durante a segunda metade da década de 2000. GUIMARÃES, José Ribeiro Soares (organizador). Organização Internacional do Trabalho; Escritório da OIT no Brasil, Brasília: OIT, 2012, p. 61.

⁴⁰⁶ Organização Internacional do Trabalho (OIT). Memorial do Diretor Geral. Conferência Internacional do Trabalho, 91ª Reunião. Genebra: Oficina Internacional do Trabalho, 2003.

con los niveles y períodos de crecimiento económico y social, bien como de la crisis financiera internacional en el mercado de trabajo, que todavía está afectando en mayor o menor medida los países desarrollados y emergentes, y en este caso particular, Brasil.

Respecto al desempleo, de acuerdo con el IBGE la población brasileña desempleada es actualmente alrededor de 9,0 millones de personas, mientras que la población ocupada es de 92,1 millones de personas y quedó estadísticamente estable. La recesión económica en el período de 2015, dio lugar a una contracción del mercado de trabajo y las perspectivas de mejora de la actividad económica para el 2016, no son alentadoras, ya que el desempleo ha llegado a los grandes sectores empresariales, tales como, la construcción civil y la industria de transformación, por lo que las proyecciones de la tasa de desempleo en Brasil deban alcanzar 10% en 2016, según sugieren los indicadores del mercado laboral y de los actuales índices de desempleados de acuerdo con la Encuesta Nacional de Muestreo de Hogares (PNDA), celebrada a finales del último trimestre de 2015.

Con esta proyección de aumento en las tasas de desempleo, los jóvenes brasileños son los que más sufren, ya que el Trabajo Decente es un derecho de las generaciones jóvenes, siendo un factor clave para garantizar oportunidades de empleo de calidad para la juventud que necesita de condiciones factibles para construir adecuadamente su futura carrera profesional. Además, las tasas de desempleo entre los jóvenes en general – incluso cuando la economía está en condición estable – es más alta que de la población de adultos. Es de destacar que la OIT en un informe publicado en octubre de 2015 sobre el desempleo entre los jóvenes en el mundo, indicó que la tasa de desempleo entre la población de 15 a 24 años en Brasil sufrió una caída significativa en los últimos años, pasando de 17,4% en el primer semestre de 2010, al 13,8% en 2014. Sin embargo, en la primera mitad de 2015, la tasa ya era de 15,8%, tres veces la tasa entre los adultos.

El resultado en Brasil empujó toda la América Latina a un desempeño peor del esperado. Segundo las previsiones, el desempleo de jóvenes en la región cayó de 15% en 2010, para 13,4% en 2013. Pero, en 2015, subió para 13,9%, elevación que será mantenida también en 2016. Entre 2017 y 2019, la previsión es de una estabilización alrededor de 13,8%. La tasa es superior a la media mundial, de cerca de 13,1%, y ya supera las regiones que aparecían con serios problemas desde 2008, por cuenta de la crisis financiera. En términos absolutos, el número mundial descendió, pasando de 76,6 millones de jóvenes desempleados en 2009 para 73,3 millones al

final de 2014⁴⁰⁷. Aún así, la tasa brasileña es superior a la que existía antes de la crisis mundial, de 11,7% en 2007⁴⁰⁸.

Así, en medio de la crisis económica y la recesión que ha llegado a Brasil, los jóvenes son los que más directamente sufren con el desempleo, lo que en algunas situaciones plantea el aumento de la informalidad y el trabajo temporal/ocasional. Además, los índices publicados en 2015, por el IBGE en el informe de la Población Económicamente Activa (PEA) demuestran que los jóvenes con bajo nivel educativo son los que tiene las tasas más bajas de desempleo, porque generalmente ocupan puestos de trabajo de mínima remuneración. Sin embargo, en 2009 se estableció el Comité Ejecutivo Interministerial para la aplicación de la Agenda Nacional del Trabajo Decente para la Juventud, cuyo documento se finalizó en otro en 2010, y que por su importancia será analizado en *ítem* por separado más adelante.

De la misma forma que los jóvenes, las mujeres son las que tienen las tasas más altas de desempleo cuando se las compara con la de los hombres. Por ejemplo, en junio de 2015, la tasa de desempleo de las mujeres fue mayor que la masculina, lo equivalente al 51,2% de la población desempleada⁴⁰⁹, lo mismo con niveles de educación superiores. Esta situación está directamente relacionada con el acceso limitado a ciertos tipos de ocupación sobre la base de los estereotipos y las desigualdades y la discriminación que enfrentan las mujeres por razones de género⁴¹⁰ y, no solo debido a la crisis económica que enfrenta el país, ya que las mujeres tienen dificultades de trabajar en determinados puestos de trabajo debido a la necesidad de conciliar el trabajo remunerado (esfera pública) con la familia (esfera privada), y siguen asumiendo la mayor parte de las responsabilidades familiares y las tareas domésticas no remuneradas

⁴⁰⁷ De acuerdo con la OIT, el número total de desempleados en el mundo ultrapasará la marca de 200 millones de personas hasta 2017 y, por lo menos, 1,5 billones de personas estarán en situación de empleo vulnerable.

⁴⁰⁸ Cf. Organização Internacional do Trabalho (OIT). Desemprego entre os jovens no Brasil tem uma das maiores altas no mundo, alerta a OIT. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br>. Acesso em: 13/02/2016.

⁴⁰⁹ BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Dados da População Economicamente Ativa (PEA), 2015.

⁴¹⁰ O presente trabalho adotado a seguinte definição de gênero, de acordo com SCOTT: “Entende-se por gênero o conjunto de normas, valores, conceitos e práticas através das quais as diferenças biológicas entre homens e mulheres são culturais e simbolicamente significadas. Gênero e identidade não são substâncias ou unidades fixas e naturais, mas relações construídas culturalmente; tratando-se, assim, de realidades múltiplas e mutáveis”. SCOTT, Joan W. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. Educação e realidade. Porto Alegre, v. 16, n. 2, jul/dez, 1995, p. 5.

en sus hogares.

Por lo tanto, la conciliación de la vida personal y familiar está intrínsecamente relacionada con el concepto de Trabajo Decente, sobre todo en lo que respecta a la libertad, la ausencia de discriminación y desigualdad y, la capacidad de garantizar una vida digna para todas las personas que están viviendo de su trabajo. En este caso, es esencial que se promueva la igualdad entre los géneros inseridos en el mercado de trabajo, lo que requiere una articulación política, social, gubernamental, empresarial e individual que tenga la capacidad de unirse a una nueva organización del trabajo y de la vida familiar en respecto al principio de la dignidad humana.

La igualdad de género presupone que todos los hombres y mujeres son libres para desarrollar sus capacidades personales y de hacer opciones en su vida, sin limitaciones impuestas por estereotipos o preconcepciones sobre papeles de género o características de los hombres y mujeres. [...] La igualdad de género engloba la igualdad de oportunidades y de tratamiento, la igualdad de remuneración y el acceso a un ambiente de trabajo digno y saludable, la igualdad de asociación y de negociación colectiva, la igualdad de progresión en la carrera, la protección de la maternidad y un equilibrio entre el trabajo y la vida familiar que sea justo para hombres y mujeres⁴¹¹.

Luego, es necesario avanzar en la desarticulación de los mecanismos tradicionales de la división entre el trabajo productivo y reproductivo que siguen en el siglo XXI, perpetuando las desigualdades y discriminaciones entre los géneros, haciendo que el mayor compromiso de las responsabilidades familiares sigan cayendo principalmente, sobre las mujeres, lo que implica consecuencias negativas para el derecho a la igualdad de oportunidades y trato en el empleo y la profesión y, en el derecho de acceso a un Trabajo Decente, así como en la vida familiar. Las responsabilidades familiares y los encargos de la doble jornada de trabajo para las mujeres, por tanto, representan un verdadero escenario real de desventajas que afrontan las mujeres en el acceso al mercado de trabajo y, cuyos efectos son visibles en la reproducción de la pobreza y la desigualdad entre los géneros.

Según los datos publicados por el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) en 2010, la participación de los hombres en las tareas domésticas en Brasil se concentra más en actividades interactivas, tales como hacer compra de comestibles en los supermercados, el transporte de

⁴¹¹ Organização Internacional do Trabalho (OIT). ABC dos direitos das mulheres trabalhadoras e da igualdade de gênero. 2. ed. Genebra: Organização Internacional do Trabalho, 2007, p. 97.

los niños y niñas para la escuela y, también las actividades esporádicas de mantenimiento doméstico, tales como reparaciones y arreglos en el hogar familiar, o sea las trabajadoras asalariadas además de enfrentar la jornada en el mercado laboral (36,0 frente a 43,4 horas para los hombres) dedicaron en 2009, al menos 22,0 horas semanales a las tareas del hogar, mientras que los trabajadores masculinos participan alrededor de 9,5 horas semanales (12,5 horas menos que las mujeres)⁴¹².

La masiva incorporación de las mujeres en el mercado de trabajo no se está haciendo de manera satisfactoria en relación al proceso de redefinición de las relaciones de género en lo que se refiere a la división sexual del trabajo, tanto en el ámbito de la vida privada, cuanto en el proceso de formulación de políticas públicas y de acciones por parte de empresas y sindicatos, especialmente en lo que concierne a las responsabilidades domésticas y familiares. En otras palabras, la incorporación de las mujeres en el mercado de trabajo está ocurriendo de forma expresiva sin que haya sucedido una nueva actuación en relación a la responsabilidad por el trabajo de reproducción social, que continua siendo asumida, exclusiva o principalmente, por las mujeres⁴¹³.

Por consiguiente, en este escenario las mujeres han buscado conciliar su integración en el mercado de trabajo (trabajo productivo) con las tareas domésticas y de cuidado, aceptando trabajos precarios e informales, que faciliten la conciliación con los horarios de las jornadas de trabajo con remuneración, como una estrategia para continuar seguir manteniendo las responsabilidades familiares con el menor daño posible. Pero esto, tiene un coste, es decir, los trabajos en general son menos productivos, con baja remuneración, sin prestaciones sociales y, sin la protección de los derechos fundamentales en el trabajo, lo que implica que tendrán pocas oportunidades para encontrar un Trabajo Decente.

3. La Agenda Nacional de Trabajo Decente y el Plan Nacional de Empleo y Trabajo Decente en cuanto al compromiso del Gobierno brasileño con la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

Es importante mencionar que la promoción del Trabajo Decente es

⁴¹² Cf. BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Número médio de horas semanais dedicadas ao mercado de trabalho e aos afazeres domésticos. IBGE – Microdados da PNDA, Brasil, 2009.

⁴¹³ Organização Internacional do Trabalho (OIT). Perfil do Trabalho Decente no Brasil: um olhar sobre as Unidades da Federação durante a segunda metade da década de 2000, 2012, p. 120.

considerada una prioridad política del Gobierno brasileño que ha participado de varias conferencias y reuniones internacionales, destacándose, por ejemplo, la Resolución final de la Asamblea de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) – Cumbre del Milenio –, adoptada en el 20 de septiembre de 2005, en la que 150 jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York, definieron el Trabajo Decente como un objetivo nacional e internacional: Apoyamos firmemente una globalización justa y decidimos hacer con que los objetivos del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, especialmente para las mujeres y los jóvenes, sea una meta fundamental de nuestras políticas nacionales e internacionales y de nuestras estrategias nacionales de desarrollo, incluyendo estrategias de reducción de la pobreza, como parte de nuestros esfuerzos para atestiguar los Objetivos de Desarrollo del Milenio⁴¹⁴.

Además, la IV Cumbre de las Américas, realizada en la ciudad de Mar del Plata/Argentina, en 5 de noviembre de 2005 con la participación de 34 jefes de Estado y de Gobierno de todo el hemisferio americano, decidieron firmar la Declaración y el Plan de Acción de Mar del Plata, proclamando la aspiración de que el trabajo decente se convierta en objetivo global para fortalecer la gobernabilidad democrática, siendo consignado que:

[...] reafirmamos nuestro compromiso de combatir la pobreza, la desigualdad, el hambre y la exclusión social para mejorar las condiciones de vida de nuestros pueblos y fortalecer la gobernabilidad democrática en las Américas. Conferimos al derecho al trabajo, tal como está estipulado en los instrumentos de derechos humanos, un lugar central en la agenda hemisférica, reconociendo así, el papel esencial de creación del trabajo decente para la realización de estos objetivos⁴¹⁵.

La Declaración de Mar del Plata, también reconoció en el Párrafo 76 “[...] el valor del trabajo como actividad que estructura y dignifica la vida de nuestros pueblos como un instrumento eficaz de interacción social”⁴¹⁶. Y para ello, los Jefes de Estado y de Gobierno se comprometieron a:

[...] introducir políticas activas que tengan condiciones de generar trabajo decente y crear condiciones de empleo de calidad, que favorezcan

⁴¹⁴ Organização das Nações Unidas (ONU). Documento final da Cimeira do Milênio. Sede das Nações Unidas, Nova Iorque, de 14 a 16 de setembro de 2005. Emprego, Parágrafo 47. Disponível em: <https://www.unric.org>. Acesso em: 19/02/2016.

⁴¹⁵ IV Cúpula das Américas – Mar del Plata/Argentina, de 4 a 5 de novembro de 2005. Declaração de Mar del Plata, Parágrafo 1º. Disponível em: www.geledes.org.br. Acesso em: 19/02/2016.

⁴¹⁶ *Idem, ibidem*, Parágrafo 76.

políticas económicas y una globalización con un fuerte contenido ético y humano, que coloquen la persona en el centro del trabajo, de la empresa y de la economía. Promoveremos el trabajo decente, o sea, los derechos fundamentales en el trabajo, en el empleo, la protección social y el diálogo social⁴¹⁷.

Es importante señalar que en 2003, la promoción del Trabajo Decente se ha convertido en un compromiso oficial por el Gobierno brasileño con la Organización Internacional del Trabajo (OIT). De esta manera, hubo consultas a las organizaciones de empleadores y de trabajadores para la elaboración de la Agenda Nacional de Trabajo Decente (ANTD), que fue lanzada en mayo 2006, durante la XVI Reunión Regional Americana de la OIT, celebrada en Brasilia-DF por el ministro del Trabajo y Empleo. La ANDT fue redactada por un grupo de trabajo interministerial, coordinado por el Ministerio del Trabajo y Empleo (MTE), con la asistencia técnica de la OIT. La Agenda Nacional del Trabajo Decente se estructuró en tres prioridades: 1ª) Generar Más y Mejores Empleos, con Igualdad de Oportunidades y Trato; 2ª) Erradicar el Trabajo Forzoso/Esclavo y Eliminar el Trabajo Infantil, en especial en sus peores formas; 3ª) Fortalecer los Actores Tripartitos y el Diálogo Social como herramienta de gobernabilidad democrática.

En cuanto a la primera prioridad – generar más y mejores puestos de trabajo, con igualdad de oportunidades e de trato –, algunas líneas de acción han sido establecidas, tales como: la inversión pública y privada en proyectos y sectores productivos con mayor capacidad de generación de empleo, promoción del desarrollo local, de las redes o cadenas productivas locales, centrándose en el fortalecimiento de las micro y pequeñas empresas y de programas de economía social y cooperativas y, un mayor acceso de las micros y pequeñas empresas, de las cooperativas y empresas de economía solidaria y de la agricultura familiar al crédito y otros recursos productivos⁴¹⁸.

Para la segunda prioridad – erradicar el trabajo esclavo y eliminar el trabajo infantil, especialmente en sus peores formas –, se adoptaran las siguientes líneas de acción: el desarrollo de la base de conocimientos mediante la realización y difusión de investigaciones, estudios y evaluaciones, con especial atención al género y la raza, un incremento de la sensibilización del público en general, a través de la implementación de campañas de información y prevención y, el fortalecimiento de políticas y programas nacionales destinados a la erradicación del trabajo infantil y la

⁴¹⁷ *Idem, ibidem*, parágrafo 21.

⁴¹⁸ Cf. BRASIL. Agenda Nacional de Trabalho Decente. Brasília, 2006, pp. 10-11.

eliminación del trabajo esclavo/forzoso con las políticas y programas de formación profesional y la generación de empleo, trabajo y renta⁴¹⁹.

Para la tercera prioridad – el fortalecimiento de los actores tripartitos y el diálogo social como un instrumento de gobernabilidad democrática –, las líneas de acción son: promoción de las Normas Internacionales de la OIT (como, por ejemplo, el derecho a organizarse y de negociación colectiva, promoción de los principios, de la libertad sindical y la protección del derecho de sindicalización), la regulación de participación de las Centrales Sindicales en los foros de discusión y de elaboración de políticas públicas y, mecanismos de diálogo social para suscitar la integración de los trabajadores, especialmente, los vinculados a la economía informal, así como la promoción del tema de la incorporación de la igualdad de oportunidades y trato entre los géneros y, la implementación de sociedades para iniciar una cultura de prevención de riesgos y garantizar la seguridad y salud de los trabajadores y trabajadoras⁴²⁰.

Debe tenerse en cuenta que Brasil es un pionero en el establecimiento de agendas nacionales de Trabajo Decente, ya que en el período 2003-2010, varias Unidades de la Federación realizaron conferencias estatales con diversos órganos consultivos y deliberativos que permitieron la construcción de consensos para promover el Trabajo Decente en el país. En 2008, la ANTD ganó un nuevo impulso con la creación de un Grupo de Trabajo Técnico Tripartito (GTT) de consulta, seguimiento y análisis de indicadores para verificar el progreso de las muchas dimensiones del Trabajo Decente, que se compone de representantes del Ministerio del Trabajo y Empleo (MTE), de las Centrales Sindicales⁴²¹ y de las Confederaciones de Empleadores⁴²².

El día 4 de junio de 2009 se formalizó a través de un Decreto Presidencial, la creación de la Comisión Ejecutiva Interministerial, responsable por la

⁴¹⁹ *Idem, ibidem*, pp. 13-15.

⁴²⁰ *Idem, ibidem*, pp. 16-17.

⁴²¹ As Centrais Sindicais são uma associação de sindicatos de trabalhadores. A Lei nº 11.648 de 2008 fez o reconhecimento das Centrais Sindicais no Brasil, enquanto entidades associativas de direito privado de representação geral dos trabalhadores constituída em âmbito nacional. O Artigo 1º da referida lei defini as atribuições e prerrogativas das centrais sindicais. Atualmente são oito as Centrais Sindicais legalizadas no Brasil. Cf. BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Informações sobre as Centrais sindicais no Portal do Ministério do Trabalho e Emprego. Disponível em: portal.mte.gov.br. Acesso em: 19/02/2016.

⁴²² As Confederações de Empregadores reúnem federações sindicais de uma mesma categoria econômica em um número mínimo de três. Exemplos de Confederações de Empregadores: Confederação Nacional da Agricultura; Confederação Nacional do Comércio; Confederação Nacional da indústria, dentre outras.

ejecución de la Agenda Nacional de Trabajo Decente y la elaboración del Plan Nacional de Empleo y Trabajo Decente (PNETD).

El Plan Nacional de Empleo y Trabajo Decente fue construido a través del diálogo y cooperación entre diferentes órganos del Gobierno federal y abarcó un amplio proceso de consulta tripartita. Ello representa una referencia fundamental para la continuidad del debate sobre los desafíos de hacer avanzar las políticas públicas de empleo y protección social. Su objetivo es el fortalecimiento de la capacidad del Estado brasileño para avanzar en el enfrentamiento de los principales problemas estructurales de la sociedad y del mercado de trabajo, entre los cuales se destacan: la pobreza y la desigualdad social; el desempleo y la informalidad; la extensión de la cobertura de la protección social; la parcela de trabajadoras y trabajadores sujetos a bajos niveles de rendimientos y productividad; los elevados índices de alternancia en el empleo; las desigualdades de género y raza/etnia; las condiciones de seguridad y salud en las plazas de trabajo, sobretodo en la zona rural⁴²³.

Es importante decir que en 2009, Brasil ha logrado generar casi un millón de nuevos puestos de trabajo, recuperando los niveles de 2008, antes de la crisis económica financiera internacional. De 2006 a 2009, el país registró una considerable expansión del empleo, lo que hizo que la tasa de desempleo pasase de 10,0% a 8,4%. Durante el período mencionado, el rendimiento promedio mensual de los trabajadores creció 10,1%, el nivel de informalidad disminuyó y la cobertura de la Seguridad Social para los trabajadores antes sin protección se amplió. Según estudio de la Fundación Getúlio Vargas (FGV), la clase media o clase C ha pasado de 46,7% de la población en diciembre de 2006, a 53,6%, en diciembre de 2009⁴²⁴.

Además de eso, se constató una importante reducción del contingente de brasileños sometidos a la extrema pobreza y una ligera reducción de las desigualdades sociales. El índice de Gini – una medida de la desigualdad de ingresos – se redujo de 0,5809 en 2003 a 0,515 en 2008, en relación con los ingresos familiares. Para las mujeres y la población negra, este aumento fue más significativo: El porcentaje de la población bajo del umbral de la pobreza se redujo en un 10,3% en las mujeres blancas, 14,3% en las mujeres negras y 15,2% en los hombres negros⁴²⁵.

⁴²³ BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Plano Nacional de Emprego e Trabalho Decente – gerar emprego e trabalho decente para combater a pobreza e as desigualdades sociais. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), 2010, p. 1.

⁴²⁴ Cf. BRASIL. Fundação Getúlio Vargas (FGV). Políticas Sociais. Disponível em: portal.fgv.br. Acesso em: 20/02/2016.

⁴²⁵ *Idem, ibidem.*

Aún en el período de 2006-2009 fueron rescatados 18.201 trabajadores en situación de trabajo similares a la esclavitud (trabajo forzoso), y se puso en marcha el Segundo Plan Nacional para la Erradicación del Trabajo Esclavo, elaborado por la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Esclavo (CONATRAE) a partir de una revisión del Primer Plan, logrando el 70% de sus metas cumplidas total o parcialmente. El Segundo Plan establece 66 acciones para prevenir y sancionar este delito, el fortalecimiento de acciones destinadas a la prevención, la reintegración de los trabajadores rescatados y la participación del sector privado⁴²⁶.

La propuesta del Plan Nacional de Empleo y Trabajo Decente (PNETD) busca avanzar en el debate sobre las relaciones entre trabajo, empleo y la protección social, considerando las prioridades e intereses nacionales estratégicos de largo plazo, teniendo en sus diversos objetivos, la mejora de mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas relacionadas con el tema, para de esta manera, fortalecer la capacidad del Gobierno brasileño para el ejercicio del diálogo y el intercambio con las agencias de las organizaciones internacionales⁴²⁷.

El Plan Nacional de Empleo y Trabajo Decente visa fornecer el respaldo necesario a los gobernantes para garantizar el cumplimiento de las obligaciones para combatir la pobreza y la mejoría de la calidad de vida de la población, a través de la implementación y perfección de las políticas, programas y acciones destinados a estos fines. [...] Debe constituir-se en mecanismo de gestión de las políticas públicas de trabajo, empleo y protección social y de reducción de las desigualdades a ser ejecutado, de forma articulada, por todas las esferas del gobierno [...]⁴²⁸.

En cuanto a las metas indicadas en el PNETD es importante aclarar que estas fueron establecidas en el ámbito del Comité Ejecutivo Interministerial y cuantificadas con las respectivas unidades de gestión de los programas relacionados, siendo que la base adoptada para efecto de medición ha considerado el período 2008-2011, de acuerdo con el Plan Plurianual de 2008-2015, utilizando también la referencia a los Objetivos de desarrollo del Milenio y las metas de la Agenda Hemisférica del Trabajo Decente en el período de 2006-2015⁴²⁹, bien como los resultados

⁴²⁶ Cf. BRASIL. Plano Nacional de Emprego e Trabalho Decente – gerar emprego e trabalho decente para combater a pobreza e as desigualdades sociais, 2010, p. 17.

⁴²⁷ *Idem, ibidem*, p. 18.

⁴²⁸ Cf. BRASIL. Plano Nacional de Emprego e Trabalho Decente – gerar emprego e trabalho decente para combater a pobreza e as desigualdades sociais, 2010, p. 18.

⁴²⁹ Na XVI Reunião Regional dos Estados Americanos realizada pela OIT na cidade de Brasília em 2006, foi apresentada pela OIT a proposta de Agenda Hemisférica, 2006-2015, para o Trabalho Decente nas Américas. Em seu informe o Diretor Geral da OIT,

de la reunión de expertos sobre indicadores de Trabajo Decente, realizada en Ginebra (Suiza), en septiembre de 2008. Por otro lado, las prioridades corresponden a aquellas establecidas por la Agenda Nacional del Trabajo Decente (ANTD), es decir, generar más y mejores puestos de trabajo, con igualdad de oportunidades y de trato; erradicar el trabajo forzoso/esclavo y eliminar el trabajo infantil, especialmente en sus peores formas, y fortalecer los actores tripartitos y el diálogo social como una herramienta de gobernabilidad democrática.

Para que el Plan Nacional de Empleo y Trabajo Decente pueda cumplir su propósito – promover la coordinación y el seguimiento de todos los programas y las acciones del Gobierno federal relacionados con el trabajo, el empleo y la protección social –, es necesario el fortalecimiento de mecanismos de gestión que permitan a las autoridades promover el diálogo intersectorial entre los diversos actores gubernamentales y no gubernamentales para que el país tenga la posibilidad de materializar sus metas.

El desafío actualmente es hacer que el crecimiento económico proyectado para los próximos años pueda ir efectivamente acompañado de la creación de más y mejores empleos en base a un desarrollo sostenible. Sin embargo, las políticas de distribución de ingreso, a ejemplo, del *Programa Bolsa Família* y de la política nacional de revaloración del salario mínimo no han sido suficientes para permitir el fortalecimiento y la expansión del mercado interno de consumo teniendo en cuenta algunos factores negativos, tales como, el alta de la inflación y la recesión económica.

4. La Agenda Nacional de Trabajo Decente para la Juventud brasileña: programas y acciones

El Decreto presidencial del 4 de junio de 2009 estableció el Comité Ejecutivo Interministerial encargado de ejecutar la Agenda Nacional de Trabajo Decente (ANTD) y elaborar el Plano Nacional de Empleo y Trabajo Decente (PNETD), e implantó también un subcomité con el objetivo de elaborar una Agenda Nacional de Trabajo Decente específica

apresentou as políticas gerais e específicas cuja execução permitirá avançar na promoção do trabalho decente para todos, cabendo a cada País determinar sua possibilidade de ampliar ou não as metas propostas, bem como decidir qual combinação das políticas sugeridas se adapta melhor às características, particularidades e potencialidades nacionais. Cf. Organização Internacional do Trabalho (OIT). Relatório da OIT, Uma Agenda Hemisférica (2006-2015). Disponível em: <http://www.oitamericas2006.org>. Acesso em: 20/02/2016.

para la juventud. Después de varias reuniones y discusiones realizadas entre 2009 y 2010, finalmente en octubre de 2010, se aprobó el texto de la Agenda Nacional de Trabajo Decente para la Juventud (ANTDJ).

La juventud puede ser definida bajo diferentes ópticas, criterios o prismas. Puede ser vista como un período de transición para la vida adulta, o como momento presente, único, particular y especial del ciclo de vida de las personas. Tanto en una situación como en otra, al analizar la juventud es necesario llevar en cuenta la heterogeneidad y los diferentes padrones vividos por los distintos grupos de jóvenes, así como el hecho de que los procesos tradicionales de transición a lo largo del ciclo de vida de los individuos están se tornando cada vez más complejos⁴³⁰.

Del mismo modo, la juventud no debe ser mirada simplemente como un periodo de transición a la edad adulta o como el intervalo de tiempo entre la adolescencia y la edad adulta, o incluso como la manera en que los jóvenes dejan de ser jóvenes para convertirse en adultos. Es importante también que la juventud sea mirada como una proyección hacia el futuro en temas relacionados con el desarrollo de un país, ya sea a medio o largo plazo. Sin embargo, “es imprescindible reconocer que los jóvenes son sujetos de derechos⁴³¹ y deberes y portadores de necesidades legítimas”⁴³² y, por eso, debe haber el fortalecimiento de los grupos de jóvenes como espacios privilegiados para la construcción de la identidad juvenil que representa papel central delante de los espacios vacíos decurrentes de la falta o inadecuación de las instituciones y políticas tradicionales para satisfacer las demandas de la juventud⁴³³.

La Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988, determina los 16 años como la edad mínima para el trabajo, estableciendo en el Artículo 7, párrafo XXXIII, “la prohibición del trabajo nocturno, peligroso o insalubre para personas menores de 18 años y de cualquier trabajo a los menores de 16 años, salvo en la condición de aprendices”⁴³⁴, a

⁴³⁰ Organização Internacional do Trabalho (OIT). Trabalho Decente e juventude no Brasil. Brasília: Organização Internacional do Trabalho, 2009, p. 23.

⁴³¹ Por isso, através da Emenda Constitucional nº 65, de 13 de julho de 2010, a juventude brasileira foi inserida especificamente no Capítulo VII do Título VIII, da CF/1988, que passou a denominar-se: “Da Família, da Criança, do Adolescente, do Jovem e do Idoso”. O Artigo 227 foi alterado, assim como o inciso II, III, VII e o parágrafo 8º, que previu a elaboração do Estatuto da Juventude. O referido Estatuto foi instituído com a Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013, que dispõe sobre os direitos dos jovens, dos princípios e das diretrizes das políticas públicas de juventude por meio do Sistema Nacional de Juventude (SINAJUVE).

⁴³² *Idem, ibidem*, p. 24.

⁴³³ Cf. *Idem, ibidem*, p. 24.

⁴³⁴ BRASIL. O Decreto n. 5.598, de 1º de dezembro de 2005 regulamenta a contratação

partir de 14 años”. Entretanto, la actual política nacional para la juventud ha fijado que la edad para su actuación va de los 15 a 29⁴³⁵ años. Además se decidió que los problemas enfrentados por la juventud deben ser considerados a partir de una perspectiva integral y multidimensional, que incluya temas como la educación, la cultura y el ocio, la violencia, la salud reproductiva, la familia, la participación política y asociativa, entre otros, con especial atención a las características y la calidad de la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo.

[...] Sin embargo muchos jóvenes ingresan en el mercado de trabajo por necesidad o por precariedad económica y social de sus familias. Existen, también, aquellos que, por deseo de autonomía, independencia financiera, crecimiento personal o otras razones de carácter subjetivo, entran en el mundo do trabajo de forma voluntaria. También parece ser creciente entre los jóvenes la percepción de que la experiencia en el mundo del trabajo hace parte de la ecuación de construcción de su trayectoria ocupacional⁴³⁶.

Importante destacar, por otro lado, que la necesidad de trabajar, principalmente para los jóvenes de bajos ingresos, no debe ser un impedimento para el acceso a todos los niveles de la educación y de la formación profesional, lo que puede dar lugar a la realización de actividades en condiciones precarias de trabajo. Esto significa, que cuanto más precoz sea la entrada en el mercado de trabajo, más precaria tiende a ser la inserción laboral y mayor es el prejuicio en la formación educativa de las personas, lo que contribuye a la reproducción de la situación de pobreza.

Por eso, políticas públicas direccionadas al enfrentamiento del trabajo infantil, en especial en sus peores formas, bien como acciones que visen a dar oportunidades a todos los jóvenes para que tengan una formación

de aprendizes e o define no Art. 2º: “Aprendiz é o maior de 14 anos e menor de 24 anos que celebra contrato de aprendizagem”. O Art. 3º estabelece que: “Contrato de Aprendizagem é o contrato especial de trabalho ajustado por escrito e por prazo determinado não superior a dois anos, em que o empregador se compromete a assegurar ao aprendiz, inscrito em programa de aprendizagem, formação técnico-profissional metódica compatível com o seu desenvolvimento físico, moral e psicológico, e o aprendiz se compromete a executar com zelo e diligência as tarefas necessárias a essa formação”. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 21/02/2016.

⁴³⁵ Para a Emenda Constitucional (EC) n. 65, de 13 de julho de 2010, os jovens são as pessoas entre 15 e 29 anos, ampliando assim a faixa etária adotada pela ONU onde o conceito médio de juventude está entre 15 a 24 anos, indicando que cada País pode adotar uma faixa de jovem diferenciada.

⁴³⁶ Organização Internacional do Trabalho (OIT). Trabalho Decente e juventude no Brasil, 2009, p. 25.

educacional adecuada, desempeñan un papel fundamental en la protección de los derechos de los niños, adolescentes y jóvenes, y en las acciones de combate a la pobreza⁴³⁷.

Por lo tanto, las políticas públicas deben considerar los jóvenes como sujetos de derechos y respetar sus decisiones para permitir la expansión de las oportunidades de acceso a la educación primaria y secundaria, mejorar las condiciones de formación profesional y universitaria para que todos los jóvenes quieran seguir estudiando, además de ofrecer servicios de información y orientación. Sino también es necesario crear oportunidades para que los jóvenes y las jóvenes que participan del mercado de trabajo tengan posibilidades de lograr éxito en puestos de trabajo de mejor calidad, con protección social, y que contribuya para su crecimiento profesional, respetando sus opciones y teniendo en cuenta sus peculiaridades⁴³⁸.

Es importante tener en cuenta, que la población joven en Brasil con edades comprendidas entre 15 y 29 años ha superado a 50,5 millones, lo que representa una cuarta parte de la población. De acuerdo con los datos del Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), este nivel se mantendrá estable hasta 2020, cuando el número de personas en este grupo de edad debe empezar a caer. Los jóvenes, como grupo social, tienen una singularidad y una identidad generacional que proporcionan cuestiones propias y diferentes del contexto de otros grupos de edad, presentando una diversidad muy elevada, siendo posible hablar de varias juventudes.

Los jóvenes son de diferentes razas y clases sociales, algunos tienen acceso a una educación de buena calidad, mientras que otros sufren de una falta de acceso a los derechos básicos, lo que compromete su inclusión social en el mercado de trabajo. Por eso, esta población de jóvenes que no trabajan o estudian en el país es conocida como la generación “ni-ni”. En 2014, Brasil aún tenía 1 en cada 5 jóvenes sin educación o trabajo, o sea, 9,6 millones de jóvenes. Gran parte vivía en las regiones Norte y Nordeste (45,6%), eran del sexo femenino (69,2%), tenían bajo nivel educativo (media de 8,7 años de estudio), y afirmaban ser negro o mulato (62,9%). Entre las mujeres de este grupo de 15 a 29 años que no estaban trabajando o estudiando, el 58,1% tenía al menos un hijo nacido vivo⁴³⁹, o sea, la necesidad de atender a los niños es uno de los factores que

⁴³⁷ Cf. Organização Internacional do Trabalho (OIT). Trabalho Decente e juventude no Brasil, 2009, p. 25.

⁴³⁸ Cf. *Idem, ibidem*, pp. 26-27.

⁴³⁹ Cf. BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Síntese de Indicadores Sociais de 2014. Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em: 21/02/2016.

contribuyen a que los jóvenes no tengan una actividad productiva adecuada, ya que también tienen dificultades para estudiar.

La situación educativa de los jóvenes brasileños es una mezcla de progresos, problemas, desigualdades y desafíos. Los avances se refieren al hecho de que los jóvenes ahora pasan más tiempo en la escuela y tienen más educación que los adultos. Sin embargo, existen importantes desigualdades en el acceso a la educación (por ingresos, raza/color, rural y urbana, y por región del país), y problemas con la calidad del sistema educativo, factores que se relacionan con la reproducción intergeneracional del estándar de desigualdad racial históricamente existente en la sociedad brasileña, que en términos de acceso a la educación sigue siendo bastante significativa⁴⁴⁰.

Por lo tanto, uno de los mayores retos del gobierno brasileño con las políticas públicas para los jóvenes es buscar y concretizar la reducción de las desigualdades que afectan esta población tan específica. Así, a la Agenda Nacional de Trabajo Decente para la Juventud (ANTDJ) se estructuró en torno a cuatro prioridades: 1ª) más y mejor educación; 2ª) la reconciliación de los estudios, el trabajo y la vida familiar; 3ª) la inclusión digna en el mundo del trabajo, con igualdad de oportunidades y de trato; y 4ª) el diálogo social: la juventud, el trabajo y la educación.

Del mismo modo, la ANTDJ⁴⁴¹ presenta una serie de líneas de acción y programas que están vinculados a cada una de las cuatro prioridades antes mencionadas y, sobre las cuales haremos algunas consideraciones:

- *Armonización de la jornada de trabajo y permanencia en la escuela*: inducir a la organización de jornadas de trabajo que permitan el acceso y la permanencia de los jóvenes trabajadores y estudiantes en la educación básica, profesional y superior, o que garanticen su retorno a las actividades escolares; crear mecanismos de inhibición de jornadas extraordinarias para los jóvenes y estudiantes, como las horas extraordinarias y banco de horas⁴⁴², por medio de acuerdos o convenios colectivos de trabajo; crear mecanismos que permitan la reducción de horas de trabajo para los jóvenes; apoyar la posibilidad de inclusión de jóvenes estudiantes en

⁴⁴⁰ Cf. Organização Internacional do Trabalho (OIT). Trabalho Decente e juventude no Brasil, 2009, pp. 27-29.

⁴⁴¹ O resumo das linhas de ação e programas sugeridos pela Agenda Nacional de Trabalho Decente para a Juventude (ANTDJ) foi feito com base no seguinte documento: Agenda Nacional de Trabalho Decente. Brasília: MTE, SE, 2011, pp. 39-57.

⁴⁴² O regime chamado de “banco de horas” permite a compensação de jornada (flexibilização da jornada), dentro do período de um ano e atende sobretudo os interesses da empresa e não do trabalhador individualmente e, só pode ser pactuado através de acordo ou convenções coletivas.

oportunidades de trabajo cerca de sus casas y escuelas.

- *Ampliar las oportunidades para los jóvenes de los dos sexos concilien el trabajo, los estudios y la vida familiar*: garantizar la instalación de guarderías públicas en condiciones adecuadas y de calidad en el interior o en lugares cercanos a las instituciones escolares con el objetivo de cuidar de los hijos de las madres jóvenes y padres que trabajan o estudien; fortalecer la discusión de mecanismos y estrategias sobre la importancia de la ampliación de las licencias maternidad⁴⁴³ y paternidad⁴⁴⁴, mediante convenciones y acuerdos colectivos de trabajo; garantizar la igualdad de oportunidades y trato en el trabajo para las trabajadoras y trabajadores con responsabilidades familiares, sin perjuicio del cumplimiento de sus obligaciones.

- *Programas de inserción juvenil en el mercado de trabajo*: ampliar los niveles de inversión pública y privada, bien como las acciones de desarrollo local y empresarial direccionadas para la generación de nuevos empleos para los jóvenes, con la incorporación del tema de la sustentabilidad ambiental; articular las áreas de educación, cultura, deporte y turismo para programas de desenvolvimiento de talentos en los deportes y en la actuación artística; ampliar y perfeccionar los contratos de aprendizaje, fiscalizando y haciendo cumplir la legislación; incentivar las estrategias de inserción de los jóvenes por intermedio de la capacitación para la ciudadanía y actividades en la comunidad que también contribuyan para el desarrollo local, en actividades asociadas al medio ambiente, cultura, turismo e investigaciones sociales.

- *Mejoría de las condiciones de trabajo de los jóvenes empleados*: desarrollar acciones orientadas a la promoción de un ambiente de trabajo que posibilite a los jóvenes un aprendizaje continuo; evaluar las condiciones de trabajo en términos de su remuneración, salubridad, seguridad, condiciones materiales, alimentación y transporte, considerando la adecuación de su edad y el sexo, con vistas a la elaboración de políticas orientadas para su

⁴⁴³ A licença maternidade de 120 dias poderá ser ampliada para 180 dias (6 meses), a partir da aprovação da Emenda Constitucional n. 64/7, para as trabalhadoras de empresas privadas que aderirem ao Programa de Empresa Cidadã, regulada pelo Governo em 2010, permitindo que as empresas deduzam dos impostos federais o total da remuneração integral da trabalhadora. A licença maternidade remunerada de 120 dias pode ser solicitada pelas trabalhadoras de empresas privadas que sejam contribuintes do INSS (Previdência Social); pelas empregadas domésticas; contribuintes autônomas; prestadoras de serviço para várias empresas (trabalhadoras avulsas); jovens maiores de 16 anos que não possuem renda própria; trabalhadoras rurais e mães adotivas.

⁴⁴⁴ A licença paternidade de 5 dias passou para 20 dias com a aprovação da Lei n. 13.257, de 8 de março de 2016, para os trabalhadores que trabalhem em empresas que integram o programa de Empresa Cidadã que faz parte da lei que criou a Política Nacional Integrada para a Primeira Infância.

mejoría; fiscalizar la adecuación de las ocupaciones juveniles a través de los marcos legales vigentes, objetivando una mayor inserción de los jóvenes trabajadores en condiciones inherentes a la Agenda Nacional de Trabajo Decente; ejercer acciones de fiscalización de las condiciones de trabajo, jornada y salarios de los jóvenes trabajadores, en las diversas estrategias de comunicación direccionadas para la prevención de accidentes de trabajo, el derecho de los jóvenes a la información sobre los riesgos a su integridad física y mental presentes en el proceso productivo.

- *Garantizar a los jóvenes rurales y comunidades tradicionales el acceso a la tierra y las políticas de desarrollo rural sostenible*, fortalecer la implementación de políticas públicas diferenciadas para la juventud rural, integrar las estrategias de reforma agraria, ampliando las condiciones y calidad de vida para su permanencia en el campo; fortalecer la inclusión de la juventud rural, independiente de su estado civil y con énfasis en las jóvenes rurales, en las políticas de Reforma Agraria; apoyar los jóvenes para organizar la producción familiar sostenible en el campo, estimulando la capacidad de escurrimento de la producción y generación de trabajo y renta en condiciones dignas; apoyar la inserción de los jóvenes trabajadores en iniciativas de turismo rural; ampliar, diversificar y mejorar los programas públicos de crédito y subsidios para las actividades de los jóvenes en el espacio rural.

- *Programas de apoyo a la economía popular y solidaria*: apoyar emprendimientos de la economía solidaria⁴⁴⁵ y de asociación realizados por grupos de jóvenes en diferentes aéreas, incluyendo el arte y la cultura, deporte y turismo, en las zonas rurales y urbanas, a través de incubadoras públicas⁴⁴⁶ de emprendimientos populares y solidarios; estimular y fomentar la organización de cooperativas y asociaciones formadas por jóvenes trabajadores; crear mecanismos para certificación de los productos oriundos dos emprendimientos solidarios juveniles y buscar inserción efectiva en el comercio justo⁴⁴⁷ (*fair trade*); crear mecanismos de acceso a la

⁴⁴⁵ A Economia Popular Solidária (EPS) é uma estratégia de desenvolvimento sustentável e solidário fundamentada na organização coletiva de trabalhadores e trabalhadoras com interesse de melhorar a qualidade de vida por meio do trabalho associado, cooperativado ou mesmo em grupos informais. É ainda uma maneira de combater as desigualdades do atual sistema capitalista de produção e de construção de outro modo de produzir, consumir e de pensar as relações entre as pessoas.

⁴⁴⁶ As incubadoras de empresas são organizações que podem estar vinculadas as instituições de ensino públicas ou privadas, prefeituras, e até mesmo iniciativas empresarias independentes. Uma incubadora tem por finalidade difundir a cultura empreendedora e ser uma alternativa de geração de novos negócios, empregos e renda.

⁴⁴⁷ A *Internacional Federation of Alternative Trade* (Federação Internacional de Comércio Alternativo), define o Comércio Justo (*Fair Trade*), como uma parceria comercial, baseada

protección *social*.

- *Programas de apoyo para el asociación y el emprendedor*: estimular la creación de emprendimientos y asociaciones por parte de los jóvenes, incluyendo programas específicos de capacitación y soporte a los negocios; difundir programas de apoyo a la capacitación de jóvenes para la gestión de emprendimientos y asociaciones; apoyar la creación de empresas de base tecnológica para la administración por los jóvenes investigadores en incubadoras o parques tecnológicos, con énfasis en la gestión en la innovación y en desarrollo de nuevos productos y procesos.

- *Igualdad de oportunidades y combate a la discriminación*: apoyar el ingreso de los jóvenes en el mercado de trabajo, especialmente aquellos que se encuentran en condiciones de pobreza o vulnerabilidad social, como, la juventud negra y las jóvenes mujeres; reducir el número de jóvenes que no estudian ni trabajan, promoviendo la inserción y reinserción en el sistema educativo y en el mercado de trabajo de los jóvenes excluidos, tanto en el espacio rural como en el urbano; promover estrategias y acciones enfocadas en la inserción de adolescentes y jóvenes egresos del Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo⁴⁴⁸; implementar programas y acciones de combate a la discriminación en el trabajo, especialmente de las jóvenes mujeres, negros y jóvenes con discapacidad; crear mecanismos que aseguren la igualdad de oportunidades de acceso a los cursos de formación y calificación profesional, con el objetivo de romper las barreras asociadas a los estereotipos de ocupaciones de características masculinas y femeninas; estimular la fiscalización de la situación de los jóvenes emigrantes para garantizar la igualdad de oportunidades y de trato en el mercado de trabajo brasileño.

- *Ampliar la cobertura de la red de protección social*: identificar las necesidades específicas de la red de protección social para los jóvenes trabajadores; incentivar el desarrollo de mecanismos de extensión de la red de protección social para los jóvenes trabajadores, buscando ampliar su integración al Sistema Nacional de Seguridad Social.

- *Ampliar el diálogo social sobre la condición juvenil en el mundo del trabajo*:

em diálogo, transparência e respeito, que busca maior equidade no comércio internacional, contribuindo para o desenvolvimento sustentável por meio de melhores condições de troca e garantia dos direitos para produtores e trabalhadores à margem do mercado, principalmente no Hemisfério Sul. Disponível em: www.sebrae.com.br. Acesso em: 22/02/2016.

⁴⁴⁸ BRASIL. Lei n. 12.594 de 18 de janeiro de 2012, Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), que regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas à adolescente que pratique ato infracional. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 22/02/2016.

estimular y organizar la producción del conocimiento e información sobre la situación de los jóvenes en el mundo del trabajo, considerando las dimensiones de género, raza e etnia; promover y ampliar la discusión sobre la situación de los jóvenes en el mercado de trabajo, con la perspectiva de legitimar el derecho al trabajo de las futuras generaciones; estimular el involucramiento de los diferentes actores sociales (gobiernos, sindicatos, representaciones empresariales, organizaciones de la sociedad civil) para la mejoría de las condiciones de trabajo y salario de los jóvenes y, del acceso a una educación de calidad; estimular la organización y participación de los jóvenes trabajadores en actividades sindicales.

- *Calificar la gestión e implementación de la Agenda Nacional de Trabajo Decente para la Juventud*: promover el cambio de conocimiento e información sobre los programas nacionales e internacionales de promoción del Trabajo Decente para la juventud; estimular la participación de organizaciones juveniles en la discusión sobre la concretización de la Agenda del Trabajo Decente y la mejoría de la calidad de la educación y de la calificación profesional; establecer mecanismos institucionales que permitan la implementación de la Agenda Nacional de Trabajo Decente para la Juventud, con la participación de los jóvenes trabajadores y empleadores.

Cabe señalar que algunas acciones y programas de la Agenda Nacional de Trabajo Decente para la Juventud (ANTDJ) fueron concretizadas formalmente en un conjunto de derechos específicos para los jóvenes a través del Estatuto de la Juventud instituido en 2013, juntamente con el Sistema Nacional de Juventud (SINAJUVE), con el objetivo de desarrollar las políticas públicas direccionadas para la juventud.

De esta manera, se constató que tanto el Gobierno como la sociedad brasileña necesitan encontrar soluciones concretas que posibiliten la superación de los problemas aún enfrentados por la juventud en el país, ya que una gran parte de los jóvenes no tienen acceso a todos los derechos fundamentales, como por ejemplo, de una formación educativa y profesional de calidad y, cuando están inseridos en el mercado de trabajo, en su gran mayoría no consiguen encontrar un Trabajo Decente, ya que están sometidos a elevadas tasas de desempleo e informalidad.

Por lo tanto es necesario combatir las desigualdades y promover el rescate económico y social de la juventud brasileña como una forma de construir y garantizar una nación más justa, igualitaria y fraterna, señalándose que en la actualidad ya existen iniciativas en Brasil que buscan amenizar este cuadro de desigualdades por medio de la discusión y promoción de políticas públicas y acciones dirigidas a la juventud para garantizar el derecho fundamental social a un Trabajo Decente.

5. Consideraciones finales

El tema desarrollado en el presente artículo permitió identificar que Brasil desde 1950, como miembro permanente de la OIT ha ratificado distintas Convenciones y acogido Recomendaciones que de manera general buscan establecer normas y derechos básicos para el trabajo, reconociendo la importancia del Trabajo Decente con vista a promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres inseridos en el mercado de trabajo.

Con base en los cuatro pilares estratégicos adoptados por la OIT en la búsqueda de la concretización del Trabajo Decente, Brasil viene intentando definir sus políticas públicas, programas y acciones, objetivando la promoción del Trabajo Decente, que sigue siendo un desafío a ser enfrentado en pleno siglo XXI. Mientras tanto, antes de analizar el Trabajo Decente se hizo necesario situar al lector con algunas informaciones sobre el desempeño de la Economía brasileña en los últimos diez años, con destaque, a la crisis financiera internacional de 2008, a través de datos e indicadores estadísticos presentes en documentos e informes divulgados por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), por el Ministerio del Trabajo y Empleo (MTE) y, por el Instituto de Investigaciones Económica Aplicada (IPEA).

Así, fue posible verificar que el Gobierno brasileño tuvo que establecer metas y programas para enfrentar no solo las dificultades económicas internas, sino aquellas relacionadas con los reflejos de la crisis financiera internacional que también atingirán el País, haciendo que fuesen utilizadas medidas para estimular la creación de empleos, además de dirigir recursos para inversiones en infraestructuras, destacándose, por ejemplo, el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), el Programa Habitacional Mi Casa Mi Vida, el Programa Beca-Familiar y el Sistema de Seguro-Desempleo.

Del mismo modo, se identificó también que la economía brasileña recibió incentivos y estímulos para asegurar algunas políticas sociales, verificándose que las empresas conseguirán apoyo del Gobierno por medio de la disponibilidad de créditos oriundos, principalmente, de bancos públicos, a ejemplo, del Banco de Brasil, de la Caja Económica Federal y del Banco del Nordeste, que permitirán y facilitarán las inversiones para las grandes industrias, así como para las medianas y pequeñas empresas.

Entretanto, a pesar de los resultados positivos de la economía alcanzados hasta 2011, eso no fue suficiente para impedir la crisis política y

económica presente en los días actuales, donde se constata una desaceleración de la economía, seguida de la falta de crédito, retracción de la industria, inflación, baja tasa de inversiones, y aumento de las tasas de desempleo, trayendo como consecuencia la disminución de puestos de trabajo, lo que afecta directamente a las oportunidades de acceso al Trabajo Decente, y que repercute también en los niveles de ocupación de mujeres y hombres con baja tasa de formalidad y, con las tasas de desempleo de los trabajadores y trabajadoras más jóvenes.

De esta manera, los indicadores estadísticos analizados permitirán verificar que la juventud brasileña está siendo perjudicada debido a los elevados índices de desocupación, lo que hiere frontalmente el derecho al Trabajo Decente, que es un elemento fundamental para garantizar oportunidades de ocupación de calidad que deben ser proporcionadas para que los jóvenes y las jóvenes puedan tener una apropiada trayectoria profesional. Al no encontrar condiciones adecuadas para ingresar en el mercado de trabajo, la juventud sufre con el desempleo, con el aumento en las tasas de informalidad y con el trabajo temporario/precario.

Además de eso, las mujeres y trabajadoras son más perjudicadas por las altas tasas de desempleo de los trabajadores masculinos, constatándose una relación directa con el acceso de las mujeres en determinadas profesiones debido a los estereotipos y las desigualdades y discriminaciones enfrentadas por razón de género, cuya vinculación se debe no solamente debido la crisis política y económica presente en Brasil, sino también por las dificultades para asumir algunos puestos de trabajo por el hecho de tener la necesidad de conciliar el trabajo asalariado con las actividades domésticas y familiares, que por lo general son mayoritariamente responsabilidades ejercidas por las mujeres.

Para promover el Trabajo Decente se observó que Brasil desde 2003, está asumiendo compromisos oficiales con la OIT para delinear políticas públicas, programas y acciones, destacándose la implementación de la Agenda Nacional de Trabajo Decente (ANTD) de 2006, el Plan Nacional de Empleo y Trabajo Decente (PNETD) de 2009 y, la Agenda Nacional de Trabajo Decente para la Juventud (ANTDJ) de 2009. Entretanto, para que sean cumplidas sus finalidades tales propuestas deben fortalecer sus mecanismos de gestión, de diálogo intersectorial con los actores gubernamentales y no gubernamentales para que sea posible la materialización de sus metas.

Por lo tanto, fue posible constatar que el Gobierno y la nación brasileña tienen por delante numerosos desafíos, no solo de orden política, económica y social, sino también, aquellos referentes a la promoción y concretización del Trabajo Decente para todas las mujeres y trabajadoras,

para todos los hombres y trabajadores, para todas las jóvenes y trabajadoras y, para todos los jóvenes y trabajadores inseridos en el mercado de trabajo, con vista a construir efectivamente una justicia social que respete no solo formalmente los valores fundamentales de libertad, de igualdad, de respecto a la dignidad humana de todas las personas, de la no discriminación y de seguridad, contribuyendo así, para que todas las ciudadanas y ciudadanos puedan tener las condiciones necesarias para disfrutar de una vida digna en una sociedad solidaria y fraterna.

6. Bibliografía

Emenda Constitucional (EC) n. 65, de 13 de julho de 2010.

Fundo Monetário Internacional (FMI), *Crescimento Mundial do Produto Interno Bruto (PIB), Grupos Selecionados de Países, 2005 a 2010*.

Guimarães, J.R.S. (organizador), *Perfil do Trabalho Decente no Brasil: um olhar sobre as Unidades da Federação durante a segunda metade da década de 2000*, Organização Internacional do Trabalho, Escritório da OIT no Brasil, Brasília, OIT, 2012.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), *Síntese de Indicadores de 2014*.

IV Cúpula Das Américas, *Declaração de Mar del Plata*, Argentina, de 4 a 5 de novembro de 2005.

Memorial do Diretor Geral, Conferência Internacional do Trabalho, 91ª Reunião, Genebra, Oficina Internacional do Trabalho, 2003.

Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), *Agenda Nacional de Trabalho Decente*, Brasília, MTE, SE, 2011.

Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), *Plano Nacional de Emprego e Trabalho Decente, gerar emprego e trabalho decente para combater a pobreza e as desigualdades sociais*, Brasília, Ministério do Trabalho e Emprego, 2010.

Organização Das Nações Unidas, *Documento final da Cimeira do Milênio*, Sede das Nações Unidas New York, de 14 a 16 de setembro de 2005.

Organização Internacional Do Trabalho (OIT), *ABC dos direitos das mulheres e trabalhadoras e da igualdade de gênero*, 2.ed, Genebra, Organização Internacional do Trabalho, 2007.

Organização Internacional do Trabalho (OIT), *Trabalho Decente e Juventude no Brasil*, Brasília, 2009.

Relatório da OIT, *Uma Agenda Hemisférica (2006-2015)*.

SCOTT, J.W., “Gênero: uma categoria útil de análise histórica”, *Educação e realidade*, Porto Alegre, v. 16, n. 2, jul/dez, 1995.

Red Internacional de ADAPT



ADAPT es una Asociación italiana sin ánimo de lucro fundada por Marco Biagi en el año 2000 para promover, desde una perspectiva internacional y comparada, estudios e investigaciones en el campo del derecho del trabajo y las relaciones laborales con el fin de fomentar una nueva forma de “hacer universidad”. Estableciendo relaciones estables e intercambios entre centros de enseñanza superior, asociaciones civiles, fundaciones, instituciones, sindicatos y empresas. En colaboración con el DEAL – Centro de Estudios Internacionales y Comparados del Departamento de Economía Marco Biagi (Universidad de Módena y Reggio Emilia, Italia), ADAPT ha promovido la institución de una Escuela de Alta formación en Relaciones Laborales y de Trabajo, hoy acreditada a nivel internacional como centro de excelencia para la investigación, el estudio y la formación en el área de las relaciones laborales y el trabajo. Informaciones adicionales en el sitio www.adapt.it.

Para más informaciones sobre la Revista Electrónica y para presentar un artículo, envíe un correo a redaccion@adaptinternacional.it



ADAPTInternacional.it

Construyendo juntos el futuro del trabajo