

ACTUALIDAD INTERNACIONAL SOCIOLABORAL

REVISTA

Número 254

Octubre 2021

LEGISLACIÓN DE CRISIS Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

- Medidas laborales adoptadas durante la pandemia en Reino Unido e Irlanda
- Mecanismos de sostenimiento de empleo en México
- El sostenimiento del empleo en los países nórdicos frente a las reducciones y suspensiones temporales de la actividad laboral provocada por la pandemia de la COVID-19

ACTUALIDAD O.I.T.:

La Democratización de la OIT. La enmienda 1986 a la Constitución

ACTUALIDAD NORMATIVA:

Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Componente 23: Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo

ACTUALIDAD

Unión Europea:

Marco estratégico de la UE en materia de salud y seguridad en el trabajo 2021-2027

SENTENCIAS DE INTERÉS

Legislación aplicable a trabajadores cedidos por una ETT para prestar servicios en otro estado miembro:

Sentencia del Tribunal de Justicia de la U.E., de 3 de junio de 2021 (Asunto C-784/19)

Contrato de interinidad por vacante en el sector público:

Sentencia del Tribunal de Justicia de la U.E., de 3 de junio de 2021 (Asunto C-726/19)



MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL

Subsecretaría

Secretaría General Técnica

Las opiniones contenidas en los artículos e informes publicados en la revista corresponden a sus respectivos autores y no necesariamente coinciden con los criterios del Ministerio de Trabajo y Economía Social. Su inclusión responde al interés por ofrecer a los lectores de la revista la información internacional más variada posible en materia laboral y social.

Para cualquier consulta y solicitud de documentos dirigirse a:
Subdirección General de Informes, Recursos y Publicaciones
(sgpublic@mites.gob.es)

Equipo Editorial

- **Consolación Rodríguez Alba:** Secretaria General Técnica. Ministerio de Trabajo y Economía Social.
- **Marcos Fraile Pastor:** Subdirector General de Relaciones Internacionales Sociolaborales. Ministerio de Trabajo y Economía Social.
- **Luis Navas López:** Subdirector General de Informes, Recursos y Publicaciones. Ministerio de Trabajo y Economía Social.
- **Néstor Alejandro Fraile Díaz-Calderay:** Vocal Asesor. Secretaría General Técnica. Ministerio de Trabajo y Economía Social.
- **Pedro Luis Otero Ramírez-Cárdenas:** Vocal Asesor. Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social.
- **Gil Ramos Masjuan:** Consejero de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social en Francia.
- **Blanca Cano Sánchez:** Consejera de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social en Reino Unido.

Diseño y maquetación: Subdirección General de Informes, Recursos y Publicaciones.

Las imágenes de fondo de la portada y contraportada, de esta página de créditos y la del sumario, así como las fotos de las páginas 6, 9, 15, 27, 32, 40, 46, 56 y 59 han sido extraídas de Pixabay, de los siguientes autores, citados en orden respectivo: Bulent Uner, Gerd Altmann, Alexandra Kotch, Liushuquan, Kevin Schmid, y Yerson Retamal.

NIPO: **117-20-016-1**

Catálogo General de Publicaciones del Estado:
<https://cpage.mpr.gob.es>

SUMARIO

Número 254
Octubre 2021

Pág.4 - Editorial. Elaborado por Consolación Rodríguez Alba.

Pág.6 - Legislación de crisis y perspectivas de futuro:

Pág.6 - *Medidas laborales adoptadas durante la pandemia en Reino Unido e Irlanda.* Elaborado por Blanca Cano Sánchez.

Pág.13 - *Mecanismos de sostenimiento de empleo en México.* Elaborado por Antonio Solesio Jofre de Villegas

Pág.21 - *El sostenimiento del empleo en los países nórdicos frente a las reducciones y suspensiones temporales de la actividad laboral provocadas por la pandemia de la COVID-19.* Elaborado por Carlos Mora Almudí.

Pág.34 - Actualidad UE. Elaborado por la Consejería de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea en Bruselas (Juan Antonio Elena y Aurelio Fernández).

Pág.37 - Actualidad OIT:

Pág.37 - *La Democratización de la OIT. La enmienda 1986 a la Constitución.* Elaborado por Alfredo Novales Bilbao.

Pág.45 - Actualidad normativa:

Pág.45 - *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Componente 23: Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo.* Elaborado por Elena San José Martínez.

Pág.58 - Sentencias de interés:

Pág.58 - *Sentencia del Tribunal de Justicia de la U.E., de 3 de junio de 2021 (Asunto C-784/19).* Elaborado por Néstor Alejandro Fraile Díaz-Calderay.

Pág.63 - *Sentencia del Tribunal de Justicia de la U.E., de 3 de junio de 2021 (Asunto C-726/19).* Elaborado por Néstor Alejandro Fraile Díaz-Calderay.

EDITORIAL

Tras año y medio desde que se publicó el primer Real Decreto-ley de medidas laborales y sociales para hacer frente a la situación de emergencia provocada por el COVID-19, el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, los objetivos de los diferentes bloques normativos han ido cambiando según el curso de la pandemia y sus efectos tanto en la actividad empresarial como en las necesidades de protección de las personas trabajadoras.

Resulta significativo como el cambio en los títulos de los sucesivos reales decretos-leyes pone de manifiesto un cambio, asimismo, en los objetivos que la norma se atribuye.

Si inicialmente los mecanismos se concebían con la finalidad prioritaria de amortiguar los efectos en el empleo de una situación que abocaba al cierre temporal y la paralización de actividades, poniendo el énfasis en la preservación del empleo y en la hibernación de actividades ("Las medidas adoptadas en materia de suspensión temporal de contratos y reducción temporal de la jornada (ERTE) persiguen evitar que una situación coyuntural como la actual tenga un impacto negativo de carácter estructural sobre el empleo (...), contribuyendo a aminorar el impacto negativo sobre el empleo y la actividad económica"), posteriormente se pone de relieve la vocación y la utilidad de las medidas que no es otra que restablecer la normalidad de la actividad económica y recuperar los niveles de empleo anteriores a la pandemia.

No obstante, consciente el legislador de la persistencia de los efectos de la crisis, del impacto desigual que aquella ha provocado en diferentes sectores, del margen de incertidumbre y de los distintos ritmos de recuperación, prorroga la parte principal de las medidas diseñadas: ajustes temporales de empleo, protección de las personas trabajadoras con rentas adecuadas de sustitución de salarios, exenciones en las cuotas sociales y medidas de conciliación específicas provocadas por las necesidades de cuidado vinculadas con la pandemia, entre otras.

Se mantiene además una regulación exhaustiva que prioriza la protección del empleo a través de reglas excepcionales que han tratado de evitar lo que ya se decía en la exposición de motivos del primero de los reales decretos-leyes, que una situación de emergencia temporal tuviese un efecto permanente en el empleo, que una situación coyuntural pudiera convertirse en una situación de emergencia social estructural y permanente. Medidas denominadas en el Real Decreto-ley 18/2020, de 12 de mayo, de racionalidad social que debían acompañar de manera necesaria a las medidas de racionalidad económica como: la recuperación de los trabajadores en ERTE, la cláusula de mantenimiento de empleo, la limitación de los despidos individuales y colectivos fundados en el covid, la interrupción del cómputo de los contratos temporales, etc.

Con todo, lo realmente importante de esta regulación de crisis son las necesidades legislativas que ha puesto de manifiesto con vocación de permanencia.

La necesidad de establecer mecanismos de ajuste temporal que cubran el doble objetivo de garantizar la eficiencia y las posibilidades de adaptación de las empresas en entornos cambiantes, pero también que aseguren la empleabilidad de las personas trabajadoras a través de la mejora en la formación.

Los mecanismos de ajuste no se refieren de forma exclusiva a las necesidades económicas, técnicas, organizativas o de producción de las empresas, sino que incorporan la dimensión social, valorando las necesidades de nuevas competencias de las personas trabajadoras, incorporando una dimensión necesaria si se quiere una transición competitiva y justa de las empresas, lo que se ha venido en llamar una recuperación inclusiva.

La necesidad de adoptar nuevas formas de conciliación entre la vida laboral y profesional que lleven la conciliación de la empresa a las personas trabajadoras y no supongan una merma o retroceso en la igualdad

efectiva entre hombres y mujeres. Sin duda, uno de los efectos del covid en las empresas ha sido que otras formas de organización, distintas de las tradicionales, son posibles.

La necesidad de reconocer con un carácter regular y ordinario el derecho a prestaciones y la naturaleza profesional de determinadas contingencias para ciertos colectivos, cuya imprescindibilidad y riesgo de vulnerabilidad se han visto especialmente expuestos durante la situación de crisis, como es el caso de los empleados y empleadas de hogar.

La importancia de la legislación negociada que no solo se ha configurado como una respuesta puntual y consensuada ante una situación de emergencia, sino que quiere prorrogar sus efectos y convertirse en un método de gobernanza, en una práctica instalada dentro de un marco institucional con vocación de permanencia.



La necesidad, por último, de fortalecer los mecanismos de auténtica participación de las personas trabajadoras en las empresas, desde una posición real de diálogo y negociación, superando las debilidades estructurales de las comisiones ad hoc.

En definitiva y tal y como expresa el título del último Real Decreto-ley se quiere la protección del empleo y la recuperación económica pero también la mejora del mercado de trabajo, en la convicción, compartida a nivel europeo, de que la superación de esta situación de crisis debe contribuir a asegurar una mayor y mejor capacidad de respuesta ante los retos que ya son una realidad en la sociedad española, en suma, se quiere una transformación hacia una estructura más resiliente que permita que nuestro modelo sepa enfrentar con éxito otros desafíos y en el marco de una Europa social fuerte, justa, inclusiva y llena de oportunidades para todos y todas.

Elaborado por Consolación Rodríguez Alba
Secretaria General Técnica del Ministerio de Trabajo y Economía Social.

MEDIDAS ADOPTADAS DURANTE LA PANDEMIA EN REINO UNIDO E IRLANDA

I. PANORÁMICA GENERAL:

Como en el resto de países, la pandemia de COVID-19 ha generado un fuerte impacto en el mercado laboral del Reino Unido e Irlanda, que ha desencadenado la intervención de los respectivos gobiernos, implementando medidas tendentes a contener la pérdida abrupta de puestos de trabajo, a la par que a proteger a personas trabajadoras por cuenta ajena y autónomos y a brindar confianza a los propios empresarios.

Estas medidas, en términos generales, son similares a las propias adoptadas en España, a través de los conocidos ERTes, con ciertas especificidades, no obstante, que se exponen a continuación y que responden a la propia naturaleza e idiosincrasia de los mercados laborales de estos Estados.

II. MEDIDAS ADOPTADAS EN EL REINO UNIDO:

En el Reino Unido se ha adoptado, principalmente, un instrumento dirigido a las personas trabajadoras por cuenta ajena y una línea de ayudas para las personas trabajadoras autónomas. Estos dos instrumentos principales han ido acompañados, asimismo, de diversas medidas en el ámbito social orientadas a paliar los efectos de la pandemia del COVID-19 sobre aquellos colectivos más vulnerables.

Coronavirus Job Retention Scheme (CJRS). Plan de Retención del empleo por el coronavirus:

El 20 de marzo de 2020, el Gobierno anunció el Plan de Retención del Empleo por el Coronavirus (en adelante, CJRS) y también conocido como furlough scheme. El propósito del Plan era proporcionar subvenciones a los empleadores para garantizar que pudieran retener y seguir pagando a sus trabajadores, a pesar de los efectos de la pandemia del COVID-19.

El CJRS se aplicó inicialmente del 1 de marzo al 30 de mayo de 2020, es decir, con efectos retroactivos, y cubría inicialmente el 80% del salario del empleado, con un tope máximo de 2.500 libras esterlinas al mes por empleado (hasta agosto de 2020), así como las cotizaciones empresariales a la seguridad social y al sistema británico complementario de pensiones, hasta julio de 2020.

Este programa ha sido objeto de diversas prórrogas, en las que se han ido revisando, progresivamente a la baja, las condiciones y cantidades subvencionadas por el Gobierno a los empleadores, en atención a la evolución de la pandemia y a la posible incorporación paulatina de los trabajadores al mercado laboral.

En concreto, la primera prórroga llegó hasta el 30 de junio de 2020 y en la segunda, que llegó hasta el 31 de octubre de 2020, se introdujo cierta flexibilidad, permitiendo a los empleadores que pudieran pedir a los trabajadores un cierto número de horas de trabajo, recibiendo, a cambio, una subvención por las horas habituales no trabajadas. Asimismo, este programa fue prorrogado inicialmente hasta diciembre del 2020 y, posteriormente, hasta el 30 de abril de 2021, con el fin de dar seguridad y certeza a las empresas y trabajadores durante los meses de invierno.

Finalmente, con la aprobación de los Presupuestos Generales para el 2021, el Gobierno anunció una prórroga hasta el 30 de septiembre de 2021, si bien con una revisión a la baja y progresiva de sus condiciones, de forma tal que durante el mes de agosto el CJRS únicamente cubriría el 60% de los salarios, mientras

que los empleadores debían completar el 20% restante.

En la actualidad, el CJRS acaba de finalizar (el pasado 30 de septiembre), sin que se haya producido ningún debate acerca de la conveniencia o no de su prórroga. Si bien resulta muy prematuro hacer un balance de su impacto sobre el mercado laboral, se prevé un incremento de la tasa de desempleo en más de 1 millón de personas. No obstante, hay cierta confianza en que el exceso de vacantes de puestos de trabajo que registra el mercado laboral británico, provocado en gran medida por el Brexit, y la salida masiva, durante el último año de personas trabajadoras de la UE, pueda absorber este incremento de personas trabajadoras desempleadas.

Balance del CJRS:

El CJRS ha sido, en definitiva, un dique de contención, durante los meses más críticos de la pandemia del COVID-19, para frenar la pérdida de puestos de trabajo y proporcionar certeza a los empleadores. Por otra parte, si nos detenemos brevemente en las grandes cifras de este programa, podemos extraer algunas conclusiones útiles que desvelan la enorme importancia que ha tenido este programa durante toda la pandemia:

Desde marzo de 2020 se han acogido al mismo **más de 11,6 millones de personas trabajadoras, con un coste total, para las arcas del Estado británico, de 68,5 billones de libras esterlinas.**

A finales de agosto seguían acogidos a este programa más de 1,3 millones de puestos de trabajo, frente a los 4,9 millones que se registraron en enero de 2021. Asimismo, una de cada cuatro personas trabajadoras se han acogido al CJRS, en algún momento, a lo largo de la pandemia y una de cuatro personas trabajadoras acogidas al mismo lo han hecho durante 6 meses o más.

Por otra parte, se aprecia un incremento de personas trabajadoras acogidas al CJRS en la franja de menores de 24 años y de mayores de 65 años (hasta un 30%), en comparación con los trabajadores de la franja de 35 a 44 años; siendo llamativo, asimismo, que las personas trabajadoras monoparentales se hayan acogido en mayor medida al CJRS que el resto de personas trabajadoras.

Coronavirus Job Retention Scheme (CJRS)	
By midnight on 16 August 2021	
Number of jobs furloughed	11.6 million
Number of employers furloughing	1.3 million
Total claimed (£)	£68.5 billion
Notes	
Jobs furloughed ¹ is calculated as the sum of the maximum number of employees furloughed by any PAYE scheme across all claims by that scheme	
Employers furloughing is calculated by counting the number of CJRS claims from distinct PAYE schemes on employer reference (where the PAYE scheme reference is a proxy for a single employer)	
Source Gov.uk, HMRC coronavirus (COVID-19) statistics	

De forma paralela, un análisis de los datos permite concluir que las personas trabajadoras con mayor

nivel de cualificación se han acogido en menor medida al CJRS, en comparación con las personas trabajadoras menos cualificadas, siendo, en suma, menos afectadas por el COVID-19.

Asimismo, los sectores que se han visto más afectados por la pandemia, y cuyos trabajadores se han acogido mayoritariamente al CJRS, son el sector de la restauración y hostelería (hasta el 69% de las personas trabajadoras de este sector se han acogido al CJRS), construcción, entretenimiento y artes (hasta el 55% de las personas trabajadoras de este sector se han acogido al CJRS).

Self-employed Income Support Scheme (SEISS). Plan de ayuda para los trabajadores autónomos:

De forma análoga al plan anterior, pero destinado a trabajadores autónomos, el Gobierno lanzó este Plan de Ayudas el 13 de mayo de 2020, a través de una primera línea de subvenciones, con cargo a la cual el Gobierno abonó a los solicitantes de estas ayudas el 80% del beneficio comercial mensual medio durante un período de 3 meses y por un valor máximo de hasta 7.500 libras esterlinas en total, siempre que se cumplieran los siguientes requisitos de elegibilidad:

- Haber operado en el año fiscal 2018 a 2019 y presentado la Declaración de impuestos antes del 23 de abril de 2020 (inclusive).
- Haber ejercido su actividad en el ejercicio fiscal 2019 a 2020.
- Tener la intención de seguir operando en el ejercicio fiscal 2020 a 2021.
- Ejercer una actividad comercial afectada negativamente por el coronavirus.

Este Plan de ayudas se ha prorrogado a través de cuatro líneas de ayudas adicionales a esta primera, en las cuales se han ido revisando las condiciones, de forma paulatina, en función de la propia evolución de la pandemia, siendo la última de ellas del pasado 29 de julio y por un periodo de duración de 3 meses.

Balance del SEISS:

En total, desde el lanzamiento de este Plan de Ayudas, se han acogido al mismo un total de 9,9 perso-

Self Employment Income Support Scheme (SEISS)		
Claims made up to 15 August 2021		
	Total number of claims	Total amount claimed
Grant 1	2.6 million	£7.6 billion
Grant 2	2.4 million	£5.9 billion
Grant 3	2.2 million	£6.2 billion
Grant 4	2.0 million	£5.5 billion
Grant 5	0.8 million	£1.8 billion
Total	9.9 million	£27.1 billion

Note: Claims window still open for Grant 5 until 30 September 2021

Source: Gov.uk, [HMRC coronavirus \(COVID-19\) statistics](#)

nas trabajadoras autónomas y se han concedido subvenciones por un importe total de 27,1 billones de libras esterlinas.

Estas ayudas han sido fundamentales para proporcionar certidumbre a los trabajadores autónomos del Reino Unido, así como han permitido, en gran medida, continuar con la actividad de numerosos negocios. La última línea de ayudas finalizó el pasado 30 de septiembre y aún es pronto para analizar el posible impacto que ello va a tener sobre las personas trabajadoras autónomas.

Crédito Universal (Universal Credit):

El pasado 6 de octubre ha finalizado el incremento de 20 libras semanales que el Gobierno británico había establecido para paliar los efectos del COVID-19 a todos los beneficiarios del subsidio conocido como Crédito Universal. Se prevé que esta medida afecte a 5,8M personas que perciben en la actualidad este subsidio.

III. MEDIDAS ADOPTADAS EN IRLANDA:

Los programas que el Gobierno Irlandés ha puesto en marcha durante la pandemia del COVID-19, para favorecer el mantenimiento del vínculo laboral entre empleados y empresas han sido el **TWSS (Temporary Wage Subsidy Scheme)** y el **EWSS (Employment Wage Subsidy Scheme)**. Ambos programas se complementan entre sí, dado que el EWSS es una continuación del TWSS, por lo que éstos han de analizarse como un solo instrumento que arrancó a finales de marzo de 2020 y cuya finalización está prevista para el próximo 31 de diciembre de 2021.

TWSS (Temporary Wage Subsidy Scheme):

El 25 de marzo de 2020 el Gobierno irlandés aprobó el programa conocido como **Temporary Wage Subsidy Scheme (TWSS)**, con el fin de preservar los puestos de trabajo y evitar despidos como consecuencia de las restricciones derivadas del COVID-19. Este instrumento, ha permitido abonar a las empresas afectadas por las restricciones de COVID-19, a través de subvenciones, un porcentaje del salario neto de los empleados a los que mantenga en nómina, de hasta un 70% del salario o hasta una cuantía máxima semanal de 410€, no estando las empresas obligadas a complementar los ingresos de sus empleados.

La dinámica establecida para este instrumento radica en que las empresas abonan el salario a los trabajadores a través del sistema normal de nómina y después recaban el importe subvencionado correspondiente de la Autoridad de Recaudación Fiscal (Revenue), a través de la presentación de solicitudes.

Es decir, este instrumento nace con la finalidad de incentivar que los empleadores siguiesen manteniendo a las personas trabajadoras en las empresas con la ayuda del Estado y, al mismo tiempo, de contar con la rapidez de gestión de las empresas, lo cual brinda certidumbre a empresarios y personas trabajadoras.

Asimismo, cabe reseñar que en abril de 2020 se revisaron las condiciones de este programa, en aras de mejorar las condiciones de las personas trabajadoras que percibieran menores ingresos. En concreto, para salarios netos previos inferiores a 412€ a la semana (unos 24.400€ anuales), el subsidio se incrementó del 70% al 85% del salario neto semanal anterior, mientras que para salarios previos de entre 412€ y 500€ por semana (entre 24.400€ y 31.000€ anuales), el subsidio se estableció en hasta 350€ por semana.

EWSS (Employment Wage Subsidy Scheme):

Como se mencionaba anteriormente, el Gobierno irlandés aprobó el 1 de septiembre de 2020 el **Employment Wage Subsidy Scheme** (en adelante, EWSS), **con el fin de reemplazar al TWSS**. Este segundo instrumento tiene una dinámica de funcionamiento muy similar a la del TWSS, es decir, a través de ambos instrumentos se abona a las empresas un porcentaje del salario neto de las personas trabajadoras a las que mantenga en nómina.

Asimismo, este instrumento ha ido acompañado de una reducción del Seguro Social (PRSI) a cargo del empleador del 11,05% al 0,5% -cotizaciones a la seguridad social- sin que pueda descontarse del subsidio que se abone al trabajador.

Balance:

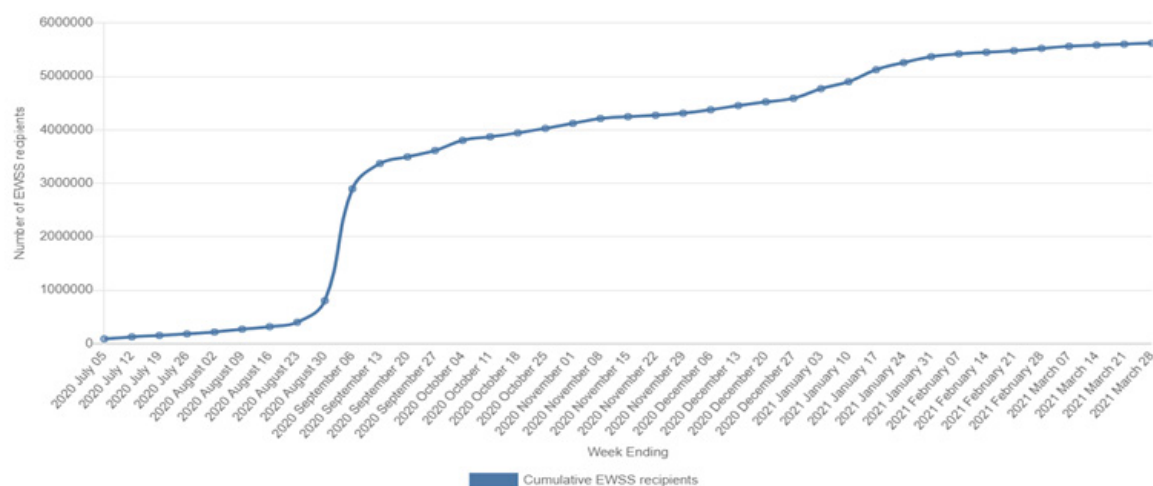
De conformidad con los últimos datos publicados por Revenue, el 30 de septiembre de 2021 cerró con **27.000 empleadores** registrados en el EWSS y **308.700 personas trabajadoras** recibiendo parte de su salario a través de este programa, lo que brinda una idea del importante alcance de los mismos, en aras de garantizar la conservación de los puestos de trabajo.

Asimismo, desde el lanzamiento de estos instrumentos, se han acogido a los mismos un total de **668.400 personas trabajadoras, con un importe total de 5.037 millones** de euros, a lo que hay que añadir una **disminución en la recaudación** de las cotizaciones a la seguridad social de **797 millones de euros**.

Por otra parte, a la vista del último análisis elaborado por la Oficina Central de Estadística (CSO), en julio de 2021, podemos extraer las siguientes conclusiones:

- Hasta un total de 562.411 personas trabajadoras han recibido apoyo directo del alguno de estos programas desde el inicio de la pandemia, hasta el 28 de marzo de 2021. De estas personas, el 53,9% eran hombres, el 20,5% tenía menos de 25 años y el 48,2% tenía entre 25 y 44 años.
- Por otra parte, resulta llamativo que el pico más alto de personas trabajadoras acogidas a estos programas se registrara **en enero de 2021**, cuando alcanzó la cifra total de 500.000 personas trabajadoras.

Figure 4.4 Cumulative number of persons being supported by the Employment Wage Subsidy Scheme (EWSS) each week

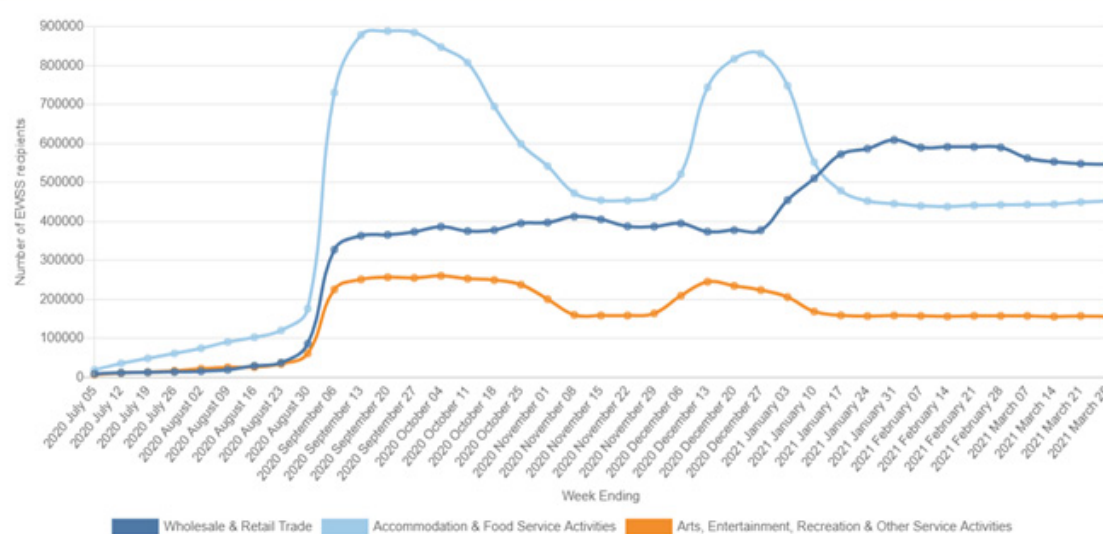


- Respecto a la edad, con diferencia el grupo de edad más representado es el de entre 35 y 44 años, con el pico de personas beneficiarias en septiembre y primera semana de octubre de 2020.
- Los trabajadores comprendidos en el grupo de edad de 45 a 54 años tuvieron su punto más alto en febrero de 2021, por su parte, los más jóvenes experimentaron sus picos al comienzo de la pandemia y nuevamente a final de 2020 - principio de 2021. A finales de marzo de 2021, el 27,0% de los beneficiarios tenían entre 35 y 44 años, el 23,7% entre 25 y 34 años y el 21,3% entre 45 y 54 años.
- Por otra parte, la evolución ha sido relativamente pareja entre hombres y mujeres al comienzo del programa, registrándose, no obstante, un número superior de hombres desde septiembre de 2020.
- Respecto a los **sectores económicos** con mayor presencia en TWSS o EWSS y, por ende, más

afectados por la pandemia, durante 2020 fue el **sector de Hostelería**¹, alcanzando su punto máximo en septiembre de 2020, con 88.875 personas trabajadoras incorporadas a este programa. En enero de 2021 quedaban 47.894 personas beneficiarias del programa y las cifras se han mantenido entre 43.000 y 46.000 desde entonces.

- En sector de Actividades artísticas, espectáculos y ocio la tendencia es similar a la de Hostelería, pero con cifras mucho menores y picos en 2020 menos pronunciados.
- Por otra parte, el sector con más empleados incorporados al EWSS durante 2021 ha sido el sector del Comercio, que a finales de enero de 2021 registró 60.937 personas beneficiarias.

Figure 4.3 Number of persons in selected sectors being supported by the Employment Wage Subsidy Scheme (EWSS) each week



PUP (Pandemic Unemployment Payment):

La prestación por desempleo COVID-19 (conocida como PUP) se creó por el Ministerio de Empleo y Protección Social para personas que perdiesen su trabajo debido al COVID-19, no exigiéndose, para poder acceder a la misma, otros requisitos que haber estado trabajando, bien por cuenta ajena, bien como autónomo, a fecha de 13 de marzo de 2020, residir en Irlanda y haber quedado desempleado por la pandemia.

Inicialmente esta prestación tenía prevista una duración de 12 semanas que, no obstante, ha sido prorrogada en sucesivas ocasiones. Del mismo modo, la cuantía inicialmente establecida para esta prestación se incrementó hasta los 350€ semanales reduciéndose, no obstante, para personas con salarios anteriores de hasta 199,99€ por semana, para los que la prestación se estableció en 203€ por semana (equivalente a la cuantía máxima de las prestaciones por desempleo, tanto contributivas, como no contributivas).

En la actualidad 101.470 personas son beneficiarias de esta prestación, que en su pico máximo, a principios de mayo de 2020, llegó a registrar 602.100 personas beneficiarias.

Asimismo, el Plan de Recuperación Económica del Gobierno irlandés prevé una adaptación progresiva de esta prestación, con el ánimo de ir acompasando la misma a las prestaciones regulares por desempleo. Este proceso de transición comenzó este pasado mes de septiembre y se va a extender hasta febrero de 2022, siendo el próximo 26 de octubre la fecha en que comenzarán los beneficiarios de las mismas a transitar hacia las prestaciones habituales de desempleo.

1 Restauración, bares y alojamiento.

En suma, a la vista de lo expuesto, podemos concluir que, al igual que lo acontecido en España, la pandemia del COVID-19 ha supuesto un reto para los distintos Estados que, a través de distintos instrumentos, han tenido que proporcionar herramientas útiles y ágiles, tendentes a proporcionar certidumbre a empresarios y personas trabajadoras, conteniendo, en definitiva, la pérdida masiva de puestos de trabajo.

Todos estos instrumentos, pese a sus propias particularidades específicas de cada país, presentan, todos ellos, un claro denominador común que no es sino garantizar el mantenimiento de puestos de trabajo y la sostenibilidad de las empresas durante los brotes más intensos de la pandemia.

*Elaborado por Blanca Cano Sánchez,
Consejera de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social
en Reino Unido (Acreditación en Irlanda)*



MECANISMOS DE SOSTENIMIENTO DE EMPLEO EN MÉXICO

Contexto socioeconómico.

La Organización Mundial de la Salud declaró el 11 de marzo de 2020 la Pandemia Internacional por COVID-19, marcando un punto de partida en las respuestas que han de articular cada uno de los estados dentro de sus respectivos ámbitos de actuación. Durante todo este tiempo, y en un contexto global, se han venido conjugando medidas muy variadas y que cuentan con un denominador común y objetivo primordial: obtener un equilibrio entre la superación de la crisis sanitaria y coadyuvar a la disminución de sus efectos adversos en la ciudadanía.

El impacto de la pandemia en la actividad económica y en el mantenimiento del empleo en los Estados Unidos Mexicanos está siendo especialmente duro. Según el informe de referencia de la OIT "Perspectivas Sociales y de Empleo en el Mundo. Tendencias 2021"¹, "América Latina y el Caribe, y Europa y Asia Central son las dos regiones más afectadas por la pandemia, con pérdidas estimadas de horas de trabajo en cada caso superiores al 8% en el primer trimestre y al 6% en el segundo semestre de 2021".

Las complicadas y especiales características del mercado laboral mexicano, previas por otra parte a la época del COVID-19, son factores muy a tener en cuenta, pues están potenciando los efectos de la pandemia. La importante Nota Técnica País de la OIT "México y la crisis de la COVID-19 en el mundo del trabajo: respuestas y desafíos"², ya alertaba en octubre de 2020 de que el mercado laboral mexicano se encontraba "debilitado por brechas en materia de acceso y calidad del empleo". Así, se destaca que "el total de empleos en riesgo alto de verse afectados por la pandemia rebasa 24 millones -para un país de casi 130 millones de habitantes-, lo que representa el 44% del empleo total en México".

Otro de los elementos estructurales en el contexto laboral mexicano es la elevadísima tasa de empleo informal. Según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía mexicano (INEGI), el indicador ascendió a un 56,2% en el último trimestre de 2019, lo que paradójicamente ha sustentado una cierta continuidad en el volumen de actividad e ingresos económicos nacionales. Con la llegada de la pandemia y el consiguiente parón en la actividad, en el segundo trimestre de 2020 esta tasa se vio reducida a un 51%, para volver a repuntar al 56,2% en el segundo trimestre de 2021³.

La citada Nota Técnica de la OIT también destaca la "baja calidad del trabajo, tanto con respecto a los salarios y el acceso a la protección social, así como una mayor acentuación de los efectos adversos de cualquier tipo de crisis económica en los grupos específicos más vulnerables, como puedan ser mujeres, empleos sumergidos y los sujetos a un régimen de subcontratación ilegal".

En cuanto a los datos macroeconómicos, según la OIT, y tomando como fuente el Banco de México, "en el primer trimestre de 2020 se reportó una contracción del PIB del -1,2%, y en el segundo semestre del 2020, una caída sin precedentes del -17,3%", -dato que por otra parte el INEGI cifra en un -18,7%-, siendo la caída del PIB en el tercer trimestre del 2020 del -8,7%, del -4,5% en el cuarto, del -3,6% en el primer trimestre del 2021, y un sorprendente repunte del 19,6% en el segundo trimestre del 2021, para alcanzar en este último periodo un total de 17,965,150 Millones de pesos a precios de 2013⁴.

1 <https://www.ilo.org/global/research/global-reports/weso/trends2021/lang--es/index.htm>

2 https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-mexico/documents/publication/wcms_757364.pdf

3 <https://www.inegi.org.mx/temas/empleo/>

4 <https://www.inegi.org.mx/temas/pib/>

El análisis macro podría quedar completado con la descripción de la tasa de desocupación, elaborada también por el INEGI: México es un país con una tasa relativamente baja, concretamente el 3,2% en marzo de 2020, si bien la tendencia ascendió hasta un porcentaje del 5,4% en el mes de junio de 2020, reduciéndose progresivamente desde entonces hasta el actual 4,1 %⁵.

En todo caso, esta tendencia en el volumen de ocupación hay que valorarla con una especial prudencia, pues el INEGI toma en consideración como población activa al empleo irregular, lo que unido al resto de condicionantes del sistema de relaciones laborales genera que, según la Nota Técnica de la OIT, y tomando como referencia los datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), a inicios de la pandemia “el 35,7% de la población tuviera ingresos laborales inferiores al costo de la canasta alimentaria”. Especialmente llamativos son los siguientes datos: solamente “el 8% de los trabajadores formales ganan hasta un salario mínimo, mientras que más del 34% de los ocupados en la informalidad ganan hasta un salario mínimo”. Finalmente, destacar que el porcentaje de la población bajo este umbral mínimo de subsistencia ha ido disminuyendo desde el 2014, cuando el nivel pico ascendió hasta el 42,8%, hasta nuestros días.

Se considera que este análisis socioeconómico del país ofrece una mejor comprensión sobre cuáles han sido los objetivos planteados y las medidas a implantar por las autoridades mexicanas, tanto con carácter previo a la pandemia, como a partir de la época COVID-19, pues la realidad mexicana difiere en buena medida de las necesidades generadas en otras regiones del mundo.

A continuación, se describen las grandes líneas de la estrategia política mexicana en el ámbito socio-laboral.

Contexto político.

La LXIV Legislatura del Congreso de la Unión de México, con el Partido del Movimiento Regeneración Nacional (MORENA) y López Obrador al frente, comenzó su andadura en diciembre de 2018. Con una vigencia de seis años, la acción política en el ámbito laboral ha recaído en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), por medio de su titular Luisa María Alcalde Luján. Estas son las grandes líneas de actuación, objetivos y evolución de un programa que se ha visto afectado por la llegada de la pandemia, motivo por el que se proceden a desglosar las medidas anteriores a la crisis, y las que se vienen desarrollando junto con estas, y a partir de la irrupción de la COVID-19.

Medidas impulsadas con carácter previo a la pandemia.

Programa “Jóvenes construyendo el futuro”: medida estrella de la STPS, contaba inicialmente con un presupuesto de 40 mil millones de pesos anuales, siendo los potenciales beneficiarios 2.3 millones de jóvenes entre 18 y 29 años, sin estudios y experiencia laboral. Básicamente, su funcionamiento supone que el Departamento ejerce labores de intermediación entre los solicitantes y empresas para que reciban capacitación y tutoría. Durante su estancia, a los jóvenes se les otorga una beca de 4.310 pesos mensuales (180 euros, aproximadamente) hasta por un año, y un seguro médico contra enfermedades, maternidad y riesgos de trabajo. Al concluir el año de capacitación se realiza un seguimiento a través del Servicio Nacional de Empleo a los jóvenes con el fin de lograr su incorporación en el mercado laboral por medio del centro de trabajo que los formó.

Según los propios datos de <https://jovenesconstruyendoelfuturo.stps.gob.mx/> a mediados de septiembre hay 404.265 aprendices vinculados, por lo que todo apunta a que la medida necesitará un impulso adicional para cumplir con las expectativas creadas en la segunda parte del mandato de López Obrador, que ha dado comienzo en septiembre de 2021 con el inicio de la LXV Legislatura.

5 <https://www.inegi.org.mx/temas/empleo/>

En los últimos meses, la STPS por medio de su Subsecretario, Marath Bolaños ha aprovechado la inercia de esta medida para publicitar su eficacia en "contextos extraordinarios como lo ha sido la pandemia a nivel mundial, ya que funciona como amortiguador de las difíciles condiciones y efectos derivados de la desaceleración mundial de la actividad económica". En definitiva, no se trata solamente de una política activa de fomento de empleo, sino que teniendo en cuenta los índices de criminalidad en el país, el Gobierno apuesta por esta fórmula como alternativa dirigida al nicho poblacional más joven con el fin de evitar su inclusión en grupos de delincuencia⁶.

Mejora del poder adquisitivo de las personas trabajadoras: ya en diciembre de 2018, la STPS anunció que el salario mínimo había perdido más de 70% de su poder adquisitivo, lo que motivó los acuerdos unánimes con los interlocutores sociales en la determinación del nuevo Salario Mínimo General Nacional, que en 2019 ascendió a 102.68 pesos diarios (4,75 euros, aproximadamente), suponiendo un crecimiento del 16.21% , 123.22 pesos en 2020 (+20%), y 141.7 pesos en 2021 (+15%), lo que ha contribuido según fuentes del Departamento a que 1.8 millones de personas abandonaran la pobreza laboral. Se establece, a su vez, un salario mínimo específico y mayor (213.39 pesos en 2021, con un incremento del 15%) para la zona libre de la frontera norte con Estados Unidos. Medida, pues, de especial importancia en los esfuerzos públicos en la lucha contra la pobreza poblacional y en la búsqueda de fórmulas de fomento para la formalización del empleo irregular.

Reforma laboral de 2019: coincidiendo con el Día del Trabajo, se sentaron las bases de la Reforma Laboral mexicana, orientada hacia el impulso del diálogo social, la democracia sindical y la negociación colectiva, así como la mediación en conflictos sociales. El mensaje lanzado por el Gobierno se basaba en un intento para superar el corporativismo sindical previo, tratando de agilizar el tránsito hacia una central sindical mayoritaria que encabezara las reformas laborales. En este contexto, en noviembre de 2018 México procedió a la importante ratificación del Convenio 98 de la OIT, relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva.

Irrupción de la pandemia: breves notas sobre las indicaciones de las autoridades mexicanas.

Con la declaración oficial de la denominada "Fase 3" a inicios de abril del 2020, los poderes públicos asumieron la necesidad de articular medidas específicas para combatir los efectos de la pandemia en el ámbito económico. Esta nueva fase supuso inicialmente la suspensión de diversas actividades empresariales, desdoblándose las esenciales de las no esenciales, en un sentido análogo a lo catalogado en España.

No obstante, un matiz importante a la hora de comprender la eficacia de estas indicaciones es que se procuró su orientación más hacia la recomendación que al exhorto, y no solamente en lo referente a la suspensión de actividades, sino también en cuanto al propio confinamiento como medida preventiva básica y dirigida a toda la población. El papel que tiene la actividad económica sumergida, así como el nivel de pobreza de gran parte de la población han venido siendo argumentos de peso que aconsejaron relajar el carácter coercitivo de las medidas, ya que muchos mexicanos se han seguido viendo obligados a mantener su esfuerzo diario en la búsqueda de la más elemental vía de ingresos. El insuficiente sistema de fiscalización y control de las autoridades, además, contribuyó a que en definitiva este tipo de actividades primarias continuaran a pesar de la pandemia.

A partir del mes de junio de 2020, y hasta la fecha, se vienen sucediendo las fases de "semáforo epidemiológico" verde, amarillo, naranja o rojo, según los casos, y en los 32 estados de la República. A mediados de septiembre de 2021, México presenta más de tres millones y medio de contagios, y lo que es más preocupante, más de 270 mil muertos, siendo el cuarto país del mundo con más fallecimientos por COVID-19.

⁶ <https://www.gob.mx/stps/prensa/jovenes-construyendo-el-futuro-oportunidad-para-la-corresponsabilidad-empresarial-en-la-formacion-de-la-juventud?idiom=es>

Especialmente alarmante es la evolución de la pandemia en la Ciudad de México, que ostenta el rango de entidad federativa. La zona metropolitana del Valle de México alberga a más de 25 millones de personas, y a mediados de septiembre de 2021 presenta más de 930 mil contagios acumulados y prácticamente 39 mil fallecimientos. Según datos de la Secretaría de Salud, Iztapalapa, una de las alcaldías de la Ciudad con un mayor índice de pobreza, es el municipio/demarcación territorial con mayor número de muertes de todo el país, con más de 7 mil hasta la fecha, lo que por ejemplo superaría el número de decesos que viene sufriendo un país como Panamá.

Medidas impulsadas a partir de la pandemia.

Con carácter previo a su análisis, y teniendo en cuenta el contexto socioeconómico anteriormente expuesto, se aprecia una apuesta de los poderes públicos por fomentar la continuidad en la actividad económica, aflorar el empleo sumergido, y reforzar el debilitado sistema de protección social.

En abril de 2020, la STPS elaboró junto con la Secretaría de Salud la Guía de Acción para los Centros de Trabajo ante el COVID-19⁷, en la que se combinaban elementos informativos, descriptivos y preventivos a la hora de abordar la pandemia y sus efectos en las empresas. Además de la recomendación, que no obligación, de no proceder a la extinción de contratos de trabajo como consecuencia de la situación sanitaria, desde la STPS no han partido medidas concretas y directamente relacionadas con el mantenimiento de empleo, con la excepción de dos reformas sustanciales en materia de teletrabajo y sistema de subcontratación, que se analizan más adelante. Cabe destacar que ya con carácter previo a la pandemia, el artículo 429.IV de la Ley Federal del Trabajo determinaba que “en casos de contingencia sanitaria, la suspensión de contratos de trabajo implica la obligación del empresario de abonar en concepto de indemnización, un día de salario por cada día que dure la suspensión, con un máximo de un mes”, período claramente insuficiente a la vista de la evolución de la crisis sanitaria.

Así pues, y con la excepción de teletrabajo y *outsourcing*, la STPS se ha centrado en el desarrollo y ejecución de las políticas ya iniciadas antes de la pandemia, siendo otras instituciones en el ámbito federal, como la Secretaría de Economía o el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), o por ejemplo la Secretaría del Trabajo y Fomento del Empleo del Gobierno de la Ciudad de México en el ámbito estatal, las que se han centrado en mayor medida en el diseño de medidas de conservación de la actividad económica, y por lo tanto, de los índices de empleo.

En esta línea, la primera medida a destacar es un refuerzo en el sistema de microcréditos. El denominado “crédito solidario a la palabra” parte de la Secretaría de Economía y supuso que las PYMES, pequeños empresarios y las empleadas del hogar pudieran solicitar en el año 2020 un crédito de hasta 25.000 pesos. En estos casos, la medida iba dirigida a favorecer a solicitantes registrados/acogidos a empleos formales. En el supuesto de empresas beneficiarias, se aplicó el requisito del mantenimiento de empleo durante los tres primeros meses del año.

Para el año 2021, la estrategia de este programa ha ido dirigida al fomento del autoempleo familiar y de mujeres “cuentapropistas”. Continúa, pues, el esfuerzo en alentar a la formalización de las micropymes y apoyar la continuidad de la actividad económica en época de pandemia⁸.

En cuanto a las medidas de protección social, el IMSS estableció un procedimiento especial de cobertura en los casos de incapacidad temporal derivada de diagnóstico por COVID-19. Así, el permiso es homologable a una contingencia profesional, lo que posibilita la ausencia del trabajador en su centro de trabajo por un máximo de 14 días, determina el descuento de las cuotas al Seguro Social de la empresa y trabajador, y permite el pago del subsidio por parte del IMSS, lo que supone no solamente garantizar una

7 https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/548062/GUIA_DE_ACCION_PARA_LOS_CENTROS_DE_TRABAJO_ANTE_EL_COVID-19_24_04_20_VF.pdf

8 <https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/programa-de-apoyo-financiero-para-microempresas-familiares-2021-credito-a-la-palabra?state=published>

cobertura suficiente al trabajador, sino aliviar a la empresa en sus obligaciones con el seguro social, pues en los procedimientos de incapacidad por contingencias comunes es la empresa la responsable del pago de cuotas mientras esté en vigor la suspensión del contrato de trabajo.

También bajo el paraguas del seguro social mexicano se aprobó un procedimiento especial en el aplazamiento del pago de cuotas. Se ofrece asesoría a las empresas con dificultades en sus obligaciones de ingreso de las cuotas obrero-patronales para celebrar, de modo simplificado, un convenio de pago a plazos sin necesidad de garantizar el interés fiscal. El importe mínimo es el 20% de la cuota patronal y el 100% de la cuota obrera. La suscripción del Convenio evita sanciones, al entenderse que el patrón cumple con sus obligaciones en materia de Seguridad Social una vez se encuentre en vigor el convenio.

El IMSS también ha aprobado fórmulas de aplazamiento de préstamos personales asociados a nóminas, y así, los trabajadores en activo y jubilados pueden aplazar durante tres meses sus pagos por préstamos con descuento vía nómina con las entidades bancarias con las que la entidad tiene convenio en vigor.

En sentido análogo, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), y el Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT), han establecido sistemas de aplazamiento en el pago de cuotas al primero, y de las mensualidades por créditos concedidos por el segundo.

Como medida de reconocimiento al personal sanitario, se favorecen las duras condiciones de los trabajadores que den atención a los pacientes contagiados con COVID-19, al recibir un bono económico de hasta 20% del salario.

En el ámbito local, la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo (STYFE) del Gobierno de la Ciudad de México implantó en el año 2020 una serie de medidas en beneficio de la ciudadanía como consecuencia de la pandemia, concretamente mediante apoyos sociales, protección por desempleo a trabajadores y actuaciones de comprobación de las condiciones de trabajo.

En cuanto a las acciones sociales, destacan las ayudas temporales destinadas a desempleados que perdieron su empleo durante la COVID-19, apoyo emergente a personas no asalariadas residentes de la Ciudad de México, y programas de Fomento a la Ocupación Temporal y Movilidad Laboral a personas que se incorporan temporalmente en proyectos locales de carácter gubernamental, social, ambiental y/o comunitario.

Tales medidas no han tenido continuidad en el 2021, si bien ha sido la propia Jefatura de Gobierno la que en julio de 2021 lanzó el denominado Plan de Reactivación Económica de la Ciudad de México que se sustenta entre otros, en los siguientes pilares: garantizar la vacunación para toda la población, el apoyo al ingreso de las familias y las micropymes; inversión pública en movilidad, agua e infraestructura social; acciones emergentes para la reactivación de la construcción; impulso de proyectos estratégicos con privados y la economía circular y energías limpias, y ciudad segura.

Como ya se señaló, el 1 de junio de 2020 comenzó la etapa de reapertura socioeconómica mediante el sistema de semáforo de riesgo epidemiológico semanal que ha venido determinando el nivel de alerta sanitaria, concretando las actividades autorizadas para llevarse a cabo en los ámbitos económico, laboral, escolar y social. En ese denominado tránsito hacia la "Nueva Normalidad" las Secretarías de Economía, Salud, Trabajo y Previsión Social y el IMSS publicaron los denominados "lineamientos técnicos específicos para la reapertura de actividades económicas"⁹, categorizando los centros de trabajo en función de sus condiciones y actividades a desarrollar, e incluyendo las medidas preventivas a adoptar en función de la fase en vigor.

Como complemento a lo anterior, el IMSS publicó también a finales de mayo las Fichas de Retorno Seguro al Trabajo, en la que se desarrollan aspectos preventivos desglosados por tipo de actividad económica de las empresas¹⁰.

9 http://nuevanormalidad.gob.mx/files/Acuerdo_Salud_290520_VES-1.pdf

10 <https://www.gob.mx/imss/documentos/fichas-de-retorno-seguro-al-trabajo>

Dos casos particulares: teletrabajo y subcontratación. Analogías y diferencias con el sistema español.

Novedades en materia de teletrabajo.

El 11 de enero de 2021 se publicó en el Diario Oficial de la Nación el Decreto por el que se reforma el artículo 311 y se adiciona el capítulo XII Bis de la Ley Federal del Trabajo, en materia de Teletrabajo ¹¹.

La influencia del Real Decreto-ley 28/2020 primero, y después de la Ley 10/2021 en la norma mexicana es más que palpable, y al reconocerse expresamente el desempeño de actividades remuneradas en lugares distintos al establecimiento propio de la empresa, se sigue un esquema similar que descansa en las siguientes líneas:

Si bien se acude al concepto "teletrabajo", el significado es idéntico a nuestro "trabajo a distancia", incluyendo en su ámbito de aplicación cualquier ubicación diferente del centro de trabajo, y con utilización expresa por parte de los trabajadores de las tecnologías de la información y comunicación. Se fija un umbral mínimo de jornada en régimen de teletrabajo que ha de superar el 40% de la jornada total, lo que supone una mayor restricción que en el caso español. Además, no se establece un período de referencia para dicho cálculo, lo que dificulta en buena medida la delimitación de la norma y sus garantías.

También de forma similar a nuestra norma, el esquema del teletrabajo se asocia indisolublemente a la negociación colectiva, debiéndose observar una perspectiva de género que permita conciliar la vida personal y la disponibilidad de las personas trabajadoras. La fórmula de teletrabajo, que en todo caso será voluntaria, permite a su vez el principio de reversibilidad hacia la modalidad presencial, supeditado a su vez al diálogo entre los interlocutores. Finalmente, las empresas deberán respetar el derecho de desconexión digital y descanso entre jornadas.

Se refuerza el requisito formal de pacto consignado por escrito, que deberá incluir, entre otras cuestiones, las referencias a los equipos de trabajo dotados por las empresas, lo que a su vez servirá de indicador objetivo a la hora de valorar los factores de seguridad y salud derivados de su utilización. También deberá fijarse la cantidad que el empresario abonará por el pago de los equipos y gastos derivados de su uso.

Por último, se fija un mandato legal para que la STPS implante en un plazo de dieciocho meses la Norma Oficial Mexicana (NOM) que regule aspectos de seguridad y salud del teletrabajo, con especial incidencia a los factores ergonómicos y psicosociales. En paralelo, se dota a la Inspección de Trabajo de funciones especiales a la hora de comprobar que los empresarios lleven un registro de los equipos entregados a los trabajadores, de cara a realizar las comprobaciones pertinentes en materia de seguridad y salud. A pesar de tal declaración, no se concreta cómo se articularán tales previsiones, por lo que habrá que permanecer atentos al desarrollo normativo.

En definitiva, México se alinea con la iniciativa normativa a nivel mundial, y propone el teletrabajo como fórmula idónea en el doble sentido de frenar la propagación del COVID-19 y de garantizar la estabilidad en los puestos de trabajo en este nuevo escenario que se viene configurando, y que por lo que todo parece indicar, va a continuar de una forma o de otra en el futuro.

En este marco se presentan una serie de retos: a la creciente debilitación del carácter sinalagmático de la relación laboral por el hecho de prestarse los servicios por el trabajador en su domicilio, o lugar elegido fuera de la presencia directa del empresario, se suman los esfuerzos que deban aunarse de cara a promover acciones que refuercen el sentido de identidad de las personas trabajadoras con sus empresas.

11 https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5609683&fecha=11/01/2021

El nuevo régimen de subcontratación en México.

Por su parte, el pasado 23 de abril de 2021 se publicó el Decreto por el que se modificaban, adicionaban y derogaban disposiciones de la Ley Federal del Trabajo y La Ley del Seguro Social, sentando las bases del nuevo esquema de subcontratación en México¹². La denominada "Reforma Laboral de 2021" tiene la finalidad primordial de evitar la utilización abusiva de esta figura, ocultando formas ilegales de cesión de mano de obra. Así, la regla general es la prohibición de la subcontratación de personal. Esto es, se prohíbe la puesta a disposición de los trabajadores de una empresa a una tercera entidad.

No obstante, queda fuera de la prohibición, y por lo tanto autorizada expresamente al no ser considerada como cesión de mano de obra, la subcontratación de servicios y obras especializadas que no formen parte del objeto social, ni la actividad preponderante de la empresa principal, en un sentido análogo al artículo 42 de nuestro Estatuto de los Trabajadores, y que, en definitiva, permite a las empresas en México poder externalizar servicios tales como la vigilancia y la limpieza.

Para ello, se establecen una serie de obligaciones de la empresa principal y la subcontratista, destacando el requisito de que estas últimas cuenten con un registro ante la STPS para cuya formalización se requiere la acreditación de estar al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y de Seguridad Social. Se trata de una fórmula garantista similar al certificado de descubiertos de la Tesorería General de la Seguridad Social española. Tras alguna prórroga, la operatividad del registro se fijó el 1 de septiembre de 2021, y según datos de la STPS, constan 60 mil registros de empresas que concluyeron el trámite y sigue en proceso de tramitación para otras 20 mil que lo iniciaron en las últimas fechas¹³.

Se reconoce un sistema de responsabilidad solidaria de la empresa principal sobre las obligaciones de las empresas subcontratadas y con respecto a su personal. Al contrario de lo que sucede en la normativa española, inicialmente no se concreta si dicha responsabilidad alcanza conjuntamente obligaciones salariales, de Seguridad Social, en materia de seguridad y salud, y, en definitiva, todas aquéllas dimanantes de la relación laboral del trabajador y la subcontrata, y reconocidas en la normativa mexicana. No obstante, de la lectura total de la norma se desprende que dentro de ese régimen garantista la responsabilidad solidaria de la principal alcanzaría, al menos, las obligaciones salariales, fiscales y de Seguridad Social. En casos de sucesión de empresas, la responsabilidad solidaria abarca un plazo máximo de tres meses, siendo a partir de esa fecha responsabilidad directa del nuevo empresario.

Finalizado el proceso y plazos establecidos, los trabajadores encuadrados en subcontratas irregulares pasarán a formar parte de las empresas principales mediante la fórmula de la "sustitución patronal", con garantía de conservación de sus derechos laborales -incluyendo antigüedades- y cotizaciones al Seguro Social. Esta fórmula indirecta de regularización del empleo y mejora de las condiciones laborales es absolutamente novedosa en el ordenamiento mexicano, si bien el legislador se ha centrado y ha regulado expresamente una serie de pautas garantistas en el ámbito de la protección social de la persona trabajadora, obviando algunos aspectos básicos de la nueva relación laboral con la empresa principal.

Así, la norma obvia si ese proceso de migración ha de ser iniciado a instancia del trabajador u opera automáticamente. Tampoco hay referencia a cuáles son los derechos de información que les asisten a los trabajadores, tanto a título individual, como en cuanto a la representación legal de la parte social. Finalmente, no se prevén las consecuencias de un incumplimiento en esta absorción de plantilla por parte de las empresas principales, y cómo y quiénes serían los encargados de realizar las funciones comprobatorias, de fiscalización, y en definitiva de inspección. Otra de las diferencias con respecto a nuestro artículo 43.4 del Estatuto de los Trabajadores, es que no hay un reconocimiento expreso de la nueva relación laboral como indefinida, e incluso no hay referencia expresa a si estas fórmulas de mejora de las condiciones laborales de los trabajadores de las subcontratas operaría también en aquellos que se encuentren en situación irregular.

12 <https://www.gob.mx/stps/prensa/la-reforma-de-subcontratacion-es-un-cambio-de-paradigma-en-el-modo-operandi-laboral-de-las-empresas-mexicanas?idiom=es>

13 <https://www.gob.mx/stps/prensa/la-reforma-de-subcontratacion-es-un-cambio-de-paradigma-en-el-modo-operandi-laboral-de-las-empresas-mexicanas?idiom=es>

Conclusiones.

La crisis sanitaria irrumpió -y continúa haciéndolo- con toda su fuerza en México, donde los efectos están siendo devastadores a nivel humano, sanitario, económico y social. En el momento actual, la incertidumbre sobre cuál haya de ser la evolución y duración de la pandemia agrava día a día las consecuencias descritas.

La propia estructura social y económica preexistente en el país, y el hecho de que los efectos de la COVID-19 comenzaran a sufrirse con un cierto decalaje con respecto a Europa, han sido condicionantes para los poderes públicos en sus procesos de evaluación de medidas, trayendo como resultado la promoción de iniciativas tendentes a asegurar la continuidad de la actividad en los sectores más básicos, fomentándose con ello el consumo de las familias. En este esquema de prioridades, garantizar la subsistencia de la población más desfavorecida y la supervivencia de las empresas de reducido tamaño han sido los focos prioritarios de actuación.

A todo ello se añade una insuficiente capacidad de respuesta del sistema de protección social mexicano -con especial incidencia la contingencia por desempleo- por lo que el mantenimiento de la ocupación efectiva ha tratado de sustentarse mediante la concesión de ayudas y facilidades en el cumplimiento de las obligaciones de trabajadores y empresas, aspectos que por otra parte han estado supeditados a las dotaciones presupuestarias existentes.

Además del espíritu principal de las nuevas leyes sobre teletrabajo y subcontratación, no cabe duda de que estas iniciativas tienen como objetivo último el mantenimiento del empleo y la mejora de sus condiciones. Ambas normas han sido configuradas con el acuerdo expresado de todos los interlocutores sociales implicados, objetivo básico de la STPS en la actual legislatura, si bien es probable que ello haya redundado en la inconcreción de algunos aspectos importantes que quizá deban ser desarrollados en el futuro.

En definitiva, y salvo estos dos casos concretos, todo hace indicar que la capacidad de respuesta pública en el devenir de esta complicada y extraordinaria situación seguirá ciñéndose a pautas de intervención cortoplacistas, por lo que habrá que estar atentos a la eficacia de las mismas.

FUENTES:

OIT. Nota técnica país. México y la crisis de la COVID-19 en el mundo del trabajo: respuestas y desafíos. Octubre 2020, desde https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-mexico/documents/publication/wcms_757364.pdf

OIT. Nota informativa. Foco en la protección social. El papel del diálogo social en la formulación de respuestas de protección social a la crisis de la COVID-19. Octubre 2020, desde https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_771432.pdf

OIT. Informe de referencia. Perspectivas Sociales y de Empleo en el Mundo. Tendencias 2021, desde https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_794492.pdf

Tercer Informe de Labores de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social 2020-21. Septiembre 2021, desde https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/665495/Tercer_Informe_de_Labores2020_2021.pdf

Elaborado por Antonio Solesio Jofre de Villegas,
Consejero de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social en Méjico
(Acreditación en Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá)

EL SOSTENIMIENTO DEL EMPLEO EN LOS PAÍSES NÓRDICOS FRENTE A LAS REDUCCIONES Y SUSPENSIONES TEMPORALES DE LA ACTIVIDAD LABORAL PROVOCADAS POR LA PANDEMIA DE LA COVID-19

La crisis sanitaria derivada de la COVID-19 ha implicado la imposición de importantes restricciones de la movilidad y de la actividad económica que conllevaron el establecimiento de medidas preventivas específicas en la prestación laboral con el fin de agilizar los mecanismos previstos legalmente para que las empresas y las personas trabajadoras pudieran suspender o reducir su actividad, permitiendo, de esta forma, el acceso a las prestaciones económicas necesarias que garantizaran la percepción de los ingresos sustitutivos necesarios.

La pandemia se transmitió a la economía y a la sociedad a una velocidad inusitada, afectando tanto a la actividad productiva como a la demanda y al bienestar de los ciudadanos. Para mitigar sus efectos, los distintos gobiernos proporcionaron una respuesta ponderada a los efectos que la emergencia sanitaria, las medidas de contención y las limitaciones estaban causando en la actividad de las empresas y en los contratos de trabajo, y, en especial, sobre las rentas salariales, atendiendo también, con el paso de los meses, al panorama de la desescalada y de la reanudación progresiva de la actividad económica, a través de los mecanismos de sostén, racionalidad social y protección necesarios.

Las empresas y entidades han procedido, en los últimos meses, a reincorporar a las personas trabajadoras afectadas, en la medida necesaria para el desarrollo de su actividad, primando los ajustes en términos de reducción de jornada.

El objetivo era facilitar la vuelta al trabajo, primero, en el tránsito hacia las reducciones de jornada, que suponen un menor impacto económico sobre la persona trabajadora y que permiten atender de manera paulatina a la oferta y demanda de productos y servicios de las empresas, en la medida en la que la actividad y estructura de personal lo permitían; y, después, en el regreso definitivo a la actividad laboral, garantizando una mejor gestión del tiempo de trabajo, reduciendo los tiempos de exposición, manteniendo, en su caso, el trabajo a distancia, de conformidad con la información actualizada por parte de las autoridades públicas sobre la prevalencia de la COVID-19.

Se trataba de dar una respuesta adecuada que permitiera restablecer el funcionamiento normal de la actividad económica y productiva de las empresas, la necesaria seguridad jurídica y la protección de los colectivos que pudieran resultar vulnerables. En este contexto, la prioridad absoluta en materia económica radicaba en proteger y dar soporte al tejido productivo y social para minimizar el impacto de la pandemia y lograr que, una vez finalizada la alarma sanitaria, se produjera lo antes posible la vuelta a la actividad.

En referencia a la situación en los países nórdicos - Dinamarca, Suecia, Noruega y Finlandia - se debe resaltar que han dispuesto de procedimientos y figuras jurídicas que, en la mayoría de ellos, no se ajustaban a los expedientes temporales de regulación de empleo aplicados en España o, si lo hacían, convivía también con soluciones de otra índole, con mayor cobertura y que han sido más utilizadas.

Sin pretender ser exhaustivos, se enumeran, a continuación, las medidas adoptadas en los citados países para mitigar los efectos de la crisis, ofreciendo algunos datos que permitan entender mejor este proceso; son sólo unas pinceladas de como la pandemia ha afectado al empleo y, fundamentalmente, de la lucha para evitar sus efectos.

1. Destrucción de empleo

Centrada la información en los primeros días de marzo de 2020, fechas en las que se produce el cierre masivo de las empresas no esenciales y la irrupción volcánica del trabajo a distancia, recomendado, en general, por los gobiernos de estos países, es significativo observar el incremento del desempleo en comparación a la situación en los meses anteriores.

Así, en **Dinamarca**, según los datos de la Autoridad del Mercado Laboral, los trabajadores autónomos que solicitaron prestación por desempleo, en el período de 09.03.20 a 13.04.20, fueron 4.479 personas y, en ese mismo período, aproximadamente, unos 37.000 profesionales por cuenta propia pidieron las ayudas de crisis ofrecidas por el Estado.

En enero había 104.000 desempleados y en febrero, 103.900. Sin embargo, entre mediados de marzo y la primera quincena de abril, se contabilizaron 66.300 nuevas inscripciones como demandantes de empleo.

Los colectivos más afectados por la crisis, en el período de referencia, fueron los jóvenes y los profesionales no cualificados. Entre las áreas económicas más perjudicadas destacaron el sector servicios (12.000 demandantes), la hostelería (9.000 afectados), el turismo - agencias de viajes, tour operadores, compañías aéreas - (8.000 más), así como la industria (6.000) y la construcción (5.600).

Hay que subrayar que se estimó que las medidas adoptadas por el gobierno, destinadas a evitar los despidos y a ayudar a los autónomos, contribuyeron a mantener en sus puestos a algo más de 100.000 trabajadores.

En **Suecia**, que es un país en el que apenas se impusieron limitaciones a la actividad económica por la pandemia, si se comparan datos de marzo/abril 2020 con los del año anterior, el número de desempleados registrados se incrementó en más de 44.000 personas, situándose en un total de 388.000 desempleados, habiéndose aumentado la tasa de desempleo en 0,7 puntos porcentuales, pasando del 6,9 al 7,6%.

Los trabajadores más afectados por el desempleo fueron los contratados temporales y los que se acababan de incorporar al mercado laboral, fundamentalmente, jóvenes entre 18 y 24 años que supusieron un incremento de más de 7.000 respecto a los registrados en el mismo período del año anterior.

En cuanto a los despidos del mes de marzo de 2020, el incremento fue más notable en el sector de la hostelería con más de 15.000 afectados, en el de los servicios (14.000), comercio (6.000), transporte (4.700), industria (4.000) y construcción (2.000).

En **Noruega**, la Dirección de Trabajo y Bienestar (NAV) contabilizó 352.499 trabajadores afectados por suspensiones de contrato con derecho a prestaciones entre el 9 de marzo y el 19 de abril de 2020 frente a 45.746 solicitudes de desempleo ordinario. Comparando los datos con el mes anterior, en febrero se produjeron 2.918 suspensiones temporales y 11.362 solicitudes de prestaciones de desempleo ordinarias.

En cuanto a las personas inscritas como desempleadas, a finales de marzo de 2020 eran 411.900 (a tiempo completo, 314.500 y parciales, 97.400), mientras que en febrero totalizaban 105.900 desempleados (79.900 totales y 26.000 parciales), por lo que el incremento marzo/febrero fue de 234.600 desempleados totales y de 71.400 parciales (En Noruega se consideran desempleados parciales aquellos que en las dos últimas semanas han trabajado a tiempo parcial).

El sector con mayor número de desempleados fue el de comercio (detalle y mayorista), con 53.000 desempleados a tiempo completo, registrados a 31 de marzo, que son 43.300 más que en febrero.

El sector de turismo y transporte registró 48.000 desempleados a tiempo completo, 40.500 más que en febrero. En relación con las ocupaciones dentro del sector turístico, el mayor aumento se produjo entre camareros, chefs y asistentes de cocina, y, en el sector de transporte, entre los conductores: taxistas y camioneros.

El sector de servicios contabilizó 38.600 personas desempleadas totales, lo que supone 30.100 demandantes más que en febrero, con una mayor incidencia en limpieza y peluquerías.

En el sector de la construcción se computaron 27.200 desempleados totales, que son 18.000 más que en febrero. Las cifras más altas por ocupaciones correspondieron a carpinteros, electricistas, fontaneros e instaladores.

En el siguiente cuadro se puede observar el notable incremento de las suspensiones de empleo del año 2020, en relación con los años anteriores, pasando en suspensión completa, del 1,29% de 2019 al 57,85% en 2020. También se visualiza que las suspensiones de empleo, diferenciadas por meses, experimentaron un gran incremento en marzo y abril del pasado año, descendiendo paulatinamente mes a mes, pasando de un total de suspensiones de 272.483 en abril de 2020 a 39.835 en julio de este año.

Evolución de las suspensiones de empleo durante 2020 por meses:

Mes	Número de suspensiones	Jornada completa	Suspensión parcial	Con medidas de empleo	Porcentaje sobre población activa
Enero	4.662	2.917	1.731	14	0,2
Febrero	5.335	3.106	2.216	16	0,2
Marzo	257.373	184.484	72.390	499	9,1
Abril	272.843	162.425	109.987	431	9,6
Mayo	217.630	91.317	125.955	358	7,7
Junio	144.141	53.581	90.252	308	5,1
Julio	108.662	52.942	55.486	234	3,8
Agosto	90.006	36.975	52.813	218	3,2
Septiembre	64.717	25.578	39.065	74	2,3
Octubre	54.772	21.845	32.891	36	1,9
Noviembre	61.530	29.658	31.809	63	2,2
Diciembre	61.042	29.450	31.543	49	2,2

Evolución de las suspensiones de empleo durante 2021 por meses:

Mes	Número de suspensiones	Jornada completa	Suspensión parcial	Con medidas de empleo	Porcentaje sobre población activa
Enero	66.749	37.513	29.789	47	2,4
Febrero	73.216	37.814	35.348	54	2,6
Marzo	79.607	40.275	39.269	63	2,8
Abril	77.367	38.980	38.320	67	2,7
Mayo	65.771	26.880	38.832	59	2,3
Junio	49.049	16.601	32.398	50	1,7
Julio	39.835	17.609	22.188	38	1,4

2. Medidas adoptadas para proteger a los progenitores/cuidadores de menores que no podían acudir a sus puestos de trabajo porque debían quedarse en casa cuidando de sus hijos

En **Dinamarca** se modificó la Ley de baja por nacimiento de un hijo destinada a compensar a las familias con hijos en cuarentena por la COVID-19, aplicándose a trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia.

Según dicha reforma, se concedió una prestación idéntica a la prestación por nacimiento de un hijo a todos los progenitores cuyos hijos fueron enviados a casa por motivos de contagio o riesgo de contraer la COVID-19 en las escuelas o en los centros infantiles. A estos efectos, se requería que los interesados cumplieran los requisitos de actividad laboral previa para obtener la prestación y que no tuvieran posibilidades de teletrabajar. También se exigía que los progenitores hubieran agotado sus días de permiso por compensación de horas extraordinarias, además de los días de permiso para cuidar de hijos enfermos.

Esta prestación para el cuidado de hijos no se aplicó a los trabajadores a los que se abonaba la compensación salarial, ya que, con o sin hijos, éstos ya percibían el 100% de su sueldo sin trabajar.

En **Noruega**, las nuevas reglas de atención por cuidado de hijos se aplicaron hasta el 31.12.20, duplicándose el número de días previstos en la normativa anterior a la pandemia.

Los días de percepción de esta prestación fueron abonados por el empleador. Los tres primeros días corrían de cuenta del empresario y el resto podría recuperarlos éste, solicitando el reintegro a NAV (equivalente a la Seguridad Social noruega). Para los autónomos, se podía solicitar la prestación a partir del cuarto día, a cargo de NAV.

Asimismo, se podían transferir días de atención a otro cuidador cuando el jardín de infancia o a la escuela infantil permanecían cerrados debido al coronavirus.

¿Quién podía percibir esta prestación?

- Quien tenía el cuidado del niño.
- Si había estado trabajando durante al menos cuatro semanas antes de solicitar estos días de atención o, de no haberlo estado, si había tenido una paga por enfermedad, subsidio de desempleo, subsidio parental, subsidio de embarazo, subsidio de atención, subsidio de enfermería o subsidio de capacitación.

En el segundo presupuesto suplementario motivado por la pandemia, el gobierno **finlandés** propuso que se otorgaran créditos a la rama administrativa del Ministerio de Asuntos Sociales y Salud para, entre otras prestaciones, prestar apoyo financiero a los padres que tuvieron que ausentarse del trabajo sin que recibieran ninguna prestación por cuidado de niños.

Este apoyo compensaría los salarios perdidos por los padres y aseguraría su sustento cuando uno de ellos no pudiera acudir al trabajo sin percibir ninguna paga, mientras cumplía con las recomendaciones del Gobierno para combatir al coronavirus.

El subsidio también se abonaba a las personas que llegan a Finlandia desde el extranjero que fueran puestas en cuarentena, situándose, por tanto, durante ese tiempo, fuera del mercado de trabajo, sin recibir ninguna paga.

El importe de la ayuda fue el del subsidio parental mínimo, es decir, 28,94 euros por día laborable (723,50 euros por mes).

3. Funcionamiento de los sistemas protectores de las reducciones de jornada y de las suspensiones temporales de empleo

En **Dinamarca**, el sistema de relaciones laborales se basa fundamentalmente en la negociación colectiva, conviviendo en este entorno, junto con los expedientes de regulación temporal de empleo (ERTEs), otras opciones a las que se pueden acoger los empleadores cuando tienen dificultades económicas y precisan reducir la jornada a los trabajadores o suspender temporalmente el contrato de trabajo durante los períodos de crisis.

En este sentido, el modelo danés de flexi seguridad facilita los despidos relativamente rápidos en caso de falta de demanda de actividad en las empresas, existiendo un sistema especial de preavisos que van de los quince días a los seis meses, ofreciendo a los trabajadores un alto grado de protección económica por desempleo.

Existe también la prestación complementaria de desempleo, que es un sistema distinto a los expedientes de regulación de empleo, diseñado fundamentalmente para los parados que obtienen la prestación por la jornada completa y reciben una oferta de trabajo de jornada reducida para, de esta forma, motivar el acceso al empleo. Por el contrario, los expedientes de regulación de empleo son más una ayuda para que el empresario pueda adaptar la reducción del nivel de negocios y mantenga su plantilla, alternando el trabajo y el desempleo de sus trabajadores.

De esta manera, los expedientes de regulación de empleo ayudan a los empleadores a mantener contratados a sus trabajadores, aunque la prestación por desempleo que se conceda pueda ser idéntica a la complementaria que se ofrece a los desempleados asegurados por jornada completa y que trabajan de forma parcial. Los convenios colectivos impiden que los empleadores recorten la jornada de los trabajadores, desviándolos a percibir la prestación complementaria. Si pretenden reducir la jornada, tendrán que solicitar, en ese caso, los correspondientes expedientes de regulación de empleo.

Otra diferencia entre los ERTEs y este modelo de prestación complementaria es que los primeros dan acceso a la prestación con carácter inmediato y la segunda sólo se puede solicitar tras el despido total del trabajador y cuando éste percibe la prestación ordinaria por desempleo. Es decir, esta prestación complementaria no se puede solicitar durante el periodo de preaviso de despido que está en función de la duración de la contratación del empleado (varía en función del sector profesional y/o convenio colectivo).

Durante esta crisis sanitaria, se aprobó por el Gobierno un sistema de compensaciones salariales que se fueron incrementando a medida que se intensificaba la pandemia, sistema al que podían acceder los empleadores siempre y cuando no despidieran a sus trabajadores. En esta línea, las compensaciones se elevaron, concediendo el 90% del salario con un tope de hasta 30.000 coronas por mes (aproximadamente, 4.500 euros/mes por empleado). Estas compensaciones han contribuido a mantener en su puesto de trabajo a más de 130.000 empleados.

El Parlamento aprobó un nuevo sistema provisional de regulación de empleo que se aplicó a las empresas afectadas por la pandemia con el objeto prioritario de impedir los despidos. El acuerdo había sido pactado previamente entre el gobierno y los interlocutores sociales. El nuevo sistema ofrecía más flexibilidad y elevaba la prestación por desempleo a 23.000 coronas/mes (aprox. 3.066€), equivalente a un 20% por encima de la prestación máxima habitual. También se permitía incluir en los ERTEs a los trabajadores no asegurados, permitiendo su afiliación a un seguro de desempleo con efectos retroactivos, pagando las aportaciones correspondientes y comprometiéndose a continuar su afiliación, como mínimo, un año más. Este sistema expira el 31 de diciembre de 2021, con posibilidad de prolongación.

Por su parte, el derecho a la seguridad social en **Suecia** es universal y está basado en la residencia y en el trabajo. Se financia por el Estado por vía impositiva mediante las tasas sociales que los empresarios y los autónomos abonan a la Agencia Tributaria Sueca (Skatteverket).

Como consecuencia de la pandemia del coronavirus, las tasas sociales abonadas por empleadores, autónomos y socios en las sociedades se redujeron temporalmente.

La tasa social del empresario era del 31,42% de la nómina del trabajador y la de los autónomos, del 28,97% de sus emolumentos, por lo que, para paliar los efectos de esta crisis, durante los primeros meses de la pandemia, el porcentaje a abonar se rebajó hasta el 10,21%.

En cuanto a las regulaciones de empleo, se establecieron nuevas reglas sobre el apoyo financiero proporcionado por el Estado a empleadores y trabajadores, de tal forma que se cubrió una proporción de los costos salariales en los casos en que los empresarios y sus empleados acordaran reducir la cantidad de horas de trabajo como alternativa al despido.

Asimismo, en esta situación excepcional, la prestación por enfermedad se abonó desde el primer día, cubriendo el Estado todos los pagos.

Existe en Suecia, por otra parte, una figura jurídica similar a los ERTes que se denomina "trabajo a corto plazo" por la que un empresario puede ofrecer a sus empleados una reducción de jornada durante un período de tiempo, reteniendo aproximadamente el 90 por ciento de su salario, evitando el despido. El Estado asume el 75 por ciento del costo de sus emolumentos, pudiendo percibirse la ayuda durante seis meses, con la opción de extenderla por otros tres meses más.

El límite salarial para el apoyo financiero estatal fue de SEK 44.000 (coronas suecas) – 4.400 euros - por mes, en cuyo caso se abonaron como máximo al empleador 26.030 SEK (2.600 euros) por persona y mes.

En **Noruega**, las regulaciones de empleo se efectúan por suspensión del contrato o por reducciones de la jornada de trabajo que se notifican por la empresa por vía telemática, indicando los trabajadores afectados y el porcentaje de reducción de jornada, en su caso, y el trabajador debe inscribirse como demandante de empleo. Las suspensiones del contrato no pueden tener una duración superior a 6 meses. En la notificación se especifica la duración prevista, pudiendo acordarse prórrogas mensualmente con los representantes de los sindicatos.

El empleador es responsable de calcular y pagar sus contribuciones sociales en relación con el salario bruto del empleador, además de otros ingresos también sujetos a tributación. Las contribuciones sociales varían dependiendo de la zona donde tiene su sede la empresa y del tipo de industria.

El empleador abona los dos primeros días de salario desde la notificación de la suspensión del contrato. Entre los días 3 y 20 siguientes, la Dirección de Trabajo y Bienestar (NAV) abona una compensación al trabajador y, a partir del día 21, el trabajador tiene que solicitar la prestación por desempleo. El importe, tanto de la compensación como de la prestación, dependerá del porcentaje de jornada que siga realizando el trabajador, calculándose la compensación como la media de los salarios mensuales que haya declarado el empleador durante los últimos tres meses antes de la suspensión.

En **Finlandia**, como consecuencia de la pandemia y, en lo que afecta con carácter general a las relaciones laborales, se introdujeron cambios temporales que afectaron a las empresas y a los empleados:

- El período de notificación de los despidos se acortó a cinco días.
- La duración de las negociaciones sobre despidos también se redujo a ese plazo de cinco días.
- Por otra parte, se restringieron derechos de los empleados con un contrato indefinido ya que podían ser despedidos en las mismas condiciones que un empleado con un contrato de trabajo temporal.
- Asimismo, el empleador podía rescindir el contrato de trabajo durante el período de prueba por razones financieras o relacionadas con la producción.
- También se ha instauró la obligación de reemplazo de los trabajadores, de tal manera que el em-

pleador estaba obligado, por un período de nueve meses, a recontractar a aquellos empleados que fueron despedidos por razones financieras o de producción entre el 1 de abril y el 30 de junio de 2020.

- Para los empleados que se registraron como solicitantes de empleo se prescribió que percibirían la prestación de desempleo durante el tiempo del despido, incluso si se dedicaban a actividades comerciales o a estudiar.
- Se suprimió el período de espera de cinco días que tiene una persona para que pueda percibir la prestación por desempleo.
- Se acortó también el período necesario para tener derecho a la prestación por desempleo: pasó a ser de 13 semanas en lugar de las 26 semanas exigidas hasta entonces.

Por otro lado, las contribuciones a las pensiones por los empleadores se redujeron temporalmente en 2,6 puntos porcentuales en 2020. La reducción de las contribuciones se aplicó del 1.5.2020 al 31.12.2020.

En el caso de la contribución anual para planes de pensiones, fondos de pensiones y el fondo de pensiones de los marineros, la porción de igualación de la contribución anual se redujo, asimismo, de manera similar.

4. Vuelta a la actividad

Como ya se ha indicado, **en Dinamarca**, el gobierno aprobó un régimen de compensación salarial para las empresas afectadas por el coronavirus. Para poder acceder a dichas compensaciones salariales, los empleadores no podían despedir a sus trabajadores, sino, únicamente, indicarles que permanecieran en su domicilio percibiendo su salario íntegro. Los trabajadores no podían utilizar el teletrabajo. Las compensaciones salariales ascendían al 90% del salario del trabajador con el tope de 30.000 coronas/mes (aprox. 4.000 €/mes).

Las empresas beneficiarias de las citadas compensaciones salariales se incrementaron sobremedida desde marzo hasta finales de junio de 2020.

A finales de junio las cifras, publicadas por la Autoridad de Industria y Empresas, fueron las siguientes:

- Número total de solicitudes de compensación salarial 42.630
- Empresas compensadas 29.905
- Número total trabajadores con compensación salarial 250.478

Datos de la tasa de desempleo publicada por la Central de Estadísticas de Dinamarca:

Año 2020

Mes	Tasa Bruta de desempleo	Porcentaje sobre la población activa
Enero	104.463	3,7%
Febrero	102.813	3,6%
Marzo	116.394	4,1%
Abril	149.337	5,2%
Mayo	156.635	5,5%
Junio	156.834	5,4%
Julio	147.355	5,2%

Agosto	137.231	4,8%
Septiembre	135.352	4,7%
Octubre	131.952	4,6%
Noviembre	128.772	4,5%
Diciembre	125.647	4,4%
Tasa anual 2020	131.306	4,6%
Tasa anual 2019	103.980	3,7%

Año 2021

Mes	Tasa Bruta de desempleo	Porcentaje sobre la población activa
Enero	126.996	4,5%
Febrero	129.967	4,6%
Marzo	126.979	4,5%
Abril	128.237	4,5%
Mayo	114.159	4,0%
Junio	109.096	3,8%
Julio	108.582	3,8%

El número de personas en expedientes de regulación de empleo fueron las siguientes:

Año	Mes	Volumen de personas en ERTES
2020	Enero	207
	Febrero	298
	Marzo	5.627
	Abril	2.822
	Mayo	1.005
	Junio	122
	Julio	122
	Agosto	1.099
	Septiembre	3.297
	Octubre	6.898
	Noviembre	8.582
	Diciembre	8.805
2021	Enero	9.689
	Febrero	10.948
	Marzo	8.838
	Abril	8.285
	Mayo	6.782
	Junio	4.941
	Julio	2.867

En el cuadro se observa un incremento notable en marzo de 2020 que se va reduciendo hasta agosto y, sin embargo, a partir de septiembre de 2020 vuelven a aumentar por un reajuste del sistema que lo hace más flexible.

En referencia a **Suecia**, en cuanto a las regulaciones de empleo por la crisis, se establecieron nuevas reglas sobre el apoyo financiero proporcionado por el Estado que cubre una proporción de los costes salariales en los casos en que los empleadores y los trabajadores hubieran acordado reducir la jornada laboral como alternativa al despido.

Como ya se ha señalado, existe para ello en Suecia una figura jurídica similar a los ERTes que se denomina "subsidio al trabajo a corto plazo", que es un incentivo tramitado por la Agencia Sueca para el Crecimiento Económico y Regional por el que un trabajador puede obtener una reducción subvencionada de su horario de trabajo del 80, 60, 40 o 20 por ciento de su tiempo de trabajo. En los primeros meses de la pandemia (marzo-junio de 2020), se aprobaron 60.800 solicitudes que afectaron a 501.000 empleados.

La utilización de este subsidio impidió que se produjeran más despidos, aunque su número también fue elevado. El número de personas afectadas por el aviso de finalización de su contrato ascendió a 82.845 en el referido período.

Las cuatro ramas de la industria con mayor incidencia fueron:

- Actividades de hoteles y restaurantes – 17.894
- Alquiler, bienes raíces, viajes y otros servicios de apoyo – 12.491
- Fabricación – 10.507
- Transporte y almacenaje – 10.085

El desempleo también se incrementó notablemente desde el inicio de la pandemia, situándose en torno al 9% en el mes de mayo de 2020.

Cuadro comparativo de la evolución del desempleo:

Año y mes	Desempleados	Porcentaje	Año y mes	Desempleados	Porcentaje
2021			2020		
Enero	460.313	8,8	Enero	379.629	7,4
Febrero	454.278	8,7	Febrero	376.517	7,4
Marzo	440.261	8,4	Marzo	388.492	7,6
Abril	425.266	8,2	Abril	418.642	8,1
Mayo	411.456	7,9	Mayo	439.263	8,5
Junio	407.999	7,9	Junio	466.498	9,0
Julio	408.417	7,9	Julio	478.081	9,2
Agosto	399.389	7,7	Agosto	475.242	9,2
Septiembre			Septiembre	464.405	9,0
Octubre			Octubre	455.020	8,8
Noviembre			Noviembre	450.820	8,7
Diciembre			Diciembre	456.453	8,8

Se observa que en enero de 2020 el paro fue del 7,4 por ciento, y si se compara con agosto de 2021, el paro es del 7,7 por ciento, es decir, que todavía no se alcanzan los niveles de desempleo anteriores a la pandemia, aunque se está bastante cerca de conseguirlo.

En las regulaciones de empleo vigentes **en Noruega**, por suspensión del contrato o por reducciones de la jornada de trabajo, se visualiza el notable incremento de marzo de 2020 y el descenso en el mes de abril y la caída en mayo que se vuelve más destacable en junio.

Evolución de las solicitudes de prestación por desempleo:

	Totales	Solicitud de prestación ordinaria	Solicitud de prestación por suspensión de empleo
Totales	471.978	71.874	400.104
Semana 11 (9-15 marzo)	25.191	4.513	20.678
Semana 12 (16-22 marzo)	200.218	14.259	185.959
Semana 13 (23-29 marzo)	83.198	10.561	72.637
Semana 14 (30 marzo-5 abril)	49.337	8.611	40.726
Semana 15 (6-12 abril)	19.638	3.623	16.015
Semana 16 (13-19 abril)	20.663	4.179	16.484
Semana 17 (20-26 abril)	15.142	4.092	11.050
Semana 18 (27 abril-3 mayo)	12.309	3.568	8.741
Semana 19 (4-10 mayo)	10.391	3.333	7.058
Semana 20 (11-17 mayo)	7.860	2.600	5.260
Semana 21 (18-24 mayo)	6.138	2.262	3.876
Semana 22 (25-31 mayo)	6.505	2.731	3.774
Semana 23 (1-7 junio)	5.934	2.626	3.308
Semana 24 (8-14 junio)	4.806	2.352	2.454
Semana 25 (15-21 junio)	4.648	2.564	2.084

En cuanto a las suspensiones de empleo, si comparamos, en 2020, la semana 21 (del 18 al 24 de mayo) con la 26 (del 22 de junio) se aprecia también un importante descenso.

	Número total de ERTes	Porcentaje sobre la población activa
Semana 26		
Totales	158.934	5,6%
ERTE total	59.207	2,1%
ERTE a tiempo parcial	99.397	3,5%
En programas de empleabilidad	330	0,0%
Semana 21		
Totales	230.629	8%
ERTE total	104.066	4%
ERTE a tiempo parcial	126.188	5%
En programas de empleabilidad	0	

No existe un sistema de expedientes de regulación de empleo en **Finlandia**. No obstante, se utilizó otra vía de incentivo para la reapertura/reincorporación de los trabajadores a la actividad a través de apoyos y subsidios a las empresas.

De hecho, en relación con los restaurantes y otras empresas de servicios de alimentos, se aprobó una normativa específica para superar la crisis provocada por la pandemia, ampliándose las prestaciones por desempleo y el apoyo a la recontractación de los trabajadores de las agencias de empleo. Además, el modelo de cálculo para las compensaciones se modificó para tener mejor en cuenta las fluctuaciones estacionales al evaluar los cambios en el volumen de negocio.

En este sentido, el Parlamento finés exigió una compensación por costos razonables, así como que se adoptaran medidas para mitigar los efectos de las restricciones, por lo que el Gobierno propuso a la Cámara un modelo dual, con una parte de apoyo para la retención del empleo y el reemplazo y, de otra parte, ayudas de compensación por la restricción de actividades y de apoyo a los costos de funcionamiento.

La compensación se pagó a las empresas sin necesidad de solicitarlo ya que la información requerida la facilitó la Administración Tributaria.

El desempleo en marzo de 2020 ascendió a 309.100 parados registrados, que, concretamente, representaban un aumento de 70.700 más que el mismo mes del año anterior. A finales de abril, había 433.100 desempleados registrados como solicitantes de empleo en los servicios públicos de empleo, 203.400 más que el mismo mes del año anterior.

Cuadro comparativo de la evolución del desempleo:

Año y mes	Desempleados	Porcentaje	Año y mes	Desempleados	Porcentaje
2021			2020		
Enero	332.834	12,7	Enero	251.682	9,6
Febrero	327.130	12,4	Febrero	248.147	9,4
Marzo	331.526	12,6	Marzo	309.059	11,8
Abril	318.408	12,1	Abril	433.058	16,5
Mayo	301.160	11,4	Mayo	432.681	16,5
Junio	316.212	12,0	Junio	416.873	15,8
Julio	322.582	12,3	Julio	387.465	14,7
Agosto	--		Agosto	329.719	12,5
Septiembre	--		Septiembre	315.780	12,0
Octubre	--		Octubre	312.713	11,9
Noviembre	--		Noviembre	314.532	12,0
Diciembre	--		Diciembre	357.362	13,6

En febrero de 2020 el paro fue del 9,4 por ciento, y si se compara con julio de 2021, el paro es del 12,3 por ciento, es decir, que todavía no se alcanzan los niveles de desempleo de antes de la pandemia.

5. Otras medidas específicas anti-covid adoptadas en Dinamarca:

Se analizan, por último, determinadas actuaciones llevadas a cabo en **Dinamarca**, país donde no se ha materializado ningún incentivo específico para la reapertura/reincorporación de los trabajadores a través de los esquemas de desempleo temporal, dado que, hasta la vuelta a la normalidad, se podían percibir las compensaciones salariales del orden del 90% del salario con un tope máximo que alcanzaba hasta las 30.000 coronas danesas/mes por trabajador (aproximadamente, 4.500 euros).

Por otra parte, un grupo de expertos, nombrado por el Gobierno, presentó una serie de propuestas relacionadas con la reducción paulatina de las medidas de rescate y para prevenir futuras pandemias.

- Como ya se ha indicado, se propugnó la continuación de la flexibilización del sistema de ERTES hasta el 31 de diciembre de 2021 mediante negociaciones tripartitas, lo que supone incluir a los trabajadores no asegurados, permitiendo su afiliación a un seguro de desempleo con efectos retroactivos pagando las aportaciones correspondientes y comprometiéndose a continuar su afiliación, como mínimo un año más.
- La eliminación de las medidas de rescate – inclusive, las subvenciones salariales - con excepción de los sectores que sigan afectados por cierres obligatorios.
- La prórroga de la prestación por desempleo para los desempleados que estén a punto de agotar su prestación.



Más medidas:

a. Medidas del gobierno danés con el fin de paliar el impacto negativo de la crisis:

La creación de una unidad económica denominada "Unidad Conjunta Gobierno-Sectores económicos para la gestión del coronavirus", constituida por la Federación de Empresarios de la Industria (*Dansk Industri*), la Cámara oficial de Comercio de Dinamarca (*Dansk Erhverv*) y la Confederación de Sindicatos (*Fagbevægelsens Hovedorganisation*) como miembros permanentes.

A sus reuniones podían ser convocados otros agentes, tanto del sector empresarial como representantes de los trabajadores. Su principal función era analizar y proponer medidas frente a la crisis. Sus reuniones se realizan previa convocatoria del Ministerio de Industria, Negocios y Asuntos Financieros.

b. Nuevos esquemas de garantías, para las grandes empresas y para las PYMES:

- El gobierno garantiza el 70% del valor de los nuevos préstamos a grandes empresas y a las PYMES que puedan demostrar una caída en la facturación superior al 30% como consecuencia de la crisis.
- Para grandes empresas, la medida permite otorgar nuevos préstamos por un importe hasta 37.700 millones DKK (5.060 millones €). Para las PYMES, el importe de préstamos movilizados puede ascender hasta 25 mil millones DKK (3.360 millones €).

c. Esquema de compensación temporal salarial para las empresas:

Se estableció un sistema de compensación salarial para las empresas que otorga el 90% del salario de los trabajadores con un tope de 30.000 coronas/mes (aprox. 4.500 €). Se requiere que la empresa tenga que prescindir del 30% o más de sus empleados o si la crisis afectara a más de 50 empleados. El empleador paga el 25% restante. Se suprimen 5 días de vacaciones anuales a los trabajadores que se beneficien de esta medida

d. Esquema de compensación temporal para gastos fijos de las empresas:

- Del 80% si la facturación ha caído entre el 80-100%
- Del 50% si la facturación ha caído entre el 60-80%
- Del 25% si la facturación ha caído entre el 40-60%

e. Reembolso por prestaciones de enfermedad:

Como medida extraordinaria, el gobierno reembolsó todos los gastos, desde el primer día de baja para enfermedades derivadas de la pandemia. La cobertura se extendió también al periodo en el que los empleados permanecieron confinados con ocasión de la cuarentena. El régimen general vigente hasta entonces obligaba a las empresas a hacerse cargo del salario de los empleados de baja por enfermedad los 30 primeros días. El nuevo régimen, liberó, por tanto, a los empleadores de este coste.

Los empresarios individuales tuvieron también derecho a recibir la compensación por enfermedad desde el primer día de baja y no transcurridas 2 semanas, como fijaba la norma anterior.

6. Conclusiones:

- A partir de marzo de 2020, los gobiernos de los países nórdicos adoptaron medidas con carácter urgente para proteger a empresas y trabajadores de los efectos de la pandemia.
- Por una parte, mitigando las pérdidas empresariales por el cierre de muchos negocios, al otorgar ayudas directas a los empleadores, procurando, al mismo tiempo, reducir al máximo las extinciones de los contratos de trabajo de sus empleados.
- De otra, abonando prestaciones a los trabajadores que compensaran la falta de salarios, situándoles en reducciones de jornada o en suspensiones temporales de su contrato de trabajo, evitando los despidos.
- En 2021, la situación económica de estos países va volviendo a la normalidad, aunque, el número de desempleados, a mediados del verano de 2021, todavía sigue siendo algo más elevado que antes de la pandemia. Sin embargo, la recuperación es un hecho y en Dinamarca, por ejemplo, el paro está ya a niveles de 2019.

Elaborado por Carlos Mora Almudí,
*Consejero de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social en Dinamarca
(Acreditación en Suecia, Finlandia, Noruega Estonia, Letonia y Lituania)*

ACTUALIDAD DE LA UE

Esta sección presenta una selección de cuestiones de la actualidad de la UE en el ámbito laboral y social que pueden resultar de interés para el lector menos familiarizado con este aspecto de la Actualidad Internacional Sociolaboral.

Marco estratégico de la UE en materia de salud y seguridad en el trabajo 2021-2027

La seguridad y la salud en el trabajo es uno de los ámbitos más relevantes de la política social de la Unión Europea e influye directamente en la calidad en el empleo como resultado de un entorno de trabajo sano y seguro.

Entre 1951 y 1997 funcionaron diferentes programas de investigación de la CECA en materia de seguridad y salud en el trabajo. En base a esta experiencia previa, la **Agenda Social Europea**, adoptada en el año 2000, contribuyó al establecimiento de **un enfoque más estratégico** en materia de salud y seguridad en el trabajo a escala de la Unión y, desde entonces, se han aprobado diversas estrategias plurianuales que evidencian su utilidad como un instrumento de coordinación de políticas a nivel UE. A la consecución de los distintos objetivos establecidos en estas estrategias plurianuales han contribuido la mayoría de los países de la UE con la adopción de sus planes nacionales.

En junio de 2014, la Comisión publicó el Marco estratégico de la UE en materia de salud y seguridad en el trabajo 2014-2020. Este marco tenía por objeto abordar tres retos principales: (i) mejorar y simplificar el marco jurídico de la seguridad y salud en el trabajo, (ii) reforzar la prevención de las enfermedades relacionadas con el trabajo teniendo en cuenta los nuevos riesgos, y (iii) abordar el envejecimiento de la población trabajadora. En este marco, se contemplaron una serie de iniciativas que la Comisión Juncker impulsó para actualizar la normativa de seguridad y salud en el trabajo y realizó diversos estudios y acciones con el objetivo de promover un elevado grado de bienestar físico, mental y social de los trabajadores.

Dado que este marco estratégico estaba en su fase final, durante la Presidencia finlandesa, el Consejo adoptó unas conclusiones para orientar el próximo Marco estratégico de seguridad y salud en el trabajo en línea con los objetivos recogidos en la Agenda Estratégica 2019-2024 donde se resalta que la aplicación de Pilar Europeo de Derechos Sociales a nivel de la UE y de los Estados miembros es una acción prioritaria de los Estados miembros.

El 28 de junio de 2021, **la Comisión presentó el Marco estratégico de la UE en materia de seguridad y salud en el trabajo para 2021-2027**¹ en el que se establecen prioridades y acciones claves para mejorar la seguridad y salud de los trabajadores en el contexto de un mundo "post pandemia" condicionado por los retos demográficos y las transiciones digital y ecológica.

El nuevo marco estratégico tiene un carácter continuista, adaptado a las circunstancias actuales e incluye los **objetivos transversales** que inspiran las distintas acciones de la UE y los Estados miembros. Estos objetivos consisten en (i) **anticipar y gestionar el cambio de las transiciones digital ecológica y demográfica**, (ii) **mejorar la prevención de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales** y (iii) **aumentar la preparación frente a posibles crisis sanitarias en el futuro**.

Para alcanzar una adecuada implantación y ejecución de este marco estratégico **la Comisión insta a los Estados miembros a actualizar y confeccionar las estrategias nacionales de seguridad y salud en el trabajo** en colaboración con los interlocutores sociales y a hacer posible que las medidas incluidas en este marco estratégico lleguen al lugar de trabajo.

1 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0323&from=EN>

La consecución de estos objetivos conllevará actuaciones a nivel europeo, nacional, sectorial y de empresa apoyadas en el diálogo social, en el refuerzo de la base documental y el cumplimiento de la legislación, en la sensibilización y en el uso de la financiación europea.

En el nuevo marco estratégico, la Comisión mantiene su ambición de **modernizar el marco normativo de la Seguridad y Salud**² mediante la revisión de diversas directivas muy vinculadas a los cambios que se están produciendo en la forma de organizar el trabajo en el siglo XXI y, por ello, se ha comprometido a revisar la **directiva sobre lugares de trabajo** y la **directiva sobre equipos de trabajo que incluyan pantallas de visualización de datos**³.

Además, la Comisión impulsará mejoras en los niveles de protección de los trabajadores frente a la exposición a diversas sustancias con el establecimiento de unos valores límites más estrictos. Puede destacarse el compromiso de **revisar la directiva amianto**, la **directiva sobre agentes químicos** (afectará al plomo y a los diisocianatos) y la **directiva de cancerígenos** para establecer un valor límite para el cobalto.

La lucha contra las enfermedades profesionales y contra el cáncer, las enfermedades reproductivas y las enfermedades respiratorias sigue siendo una prioridad y la Comisión lanzará una consulta a los interlocutores sociales para establecer **valores límite más reducidos en los humos de soldadura, hidrocarburos aromáticos policíclicos, isopreno y 1,4-dioxano** e identificará una lista prioritaria de sustancias reprotóxicas⁴.

Más allá de las iniciativas legislativas, uno de los temas principales de trabajo de la Comisión será la promoción de "lugares de trabajo saludables" en el contexto de un futuro digital seguro y saludable en el que se incluiría la dimensión de los **riesgos psicosociales y ergonómicos**. Estas acciones se integran en un campo más amplio como es la **salud mental en el trabajo**. La Comisión solicitará un dictamen sobre la salud mental de los trabajadores sanitarios y otros trabajadores esenciales y hará seguimiento a la resolución del Parlamento Europeo sobre el derecho a la desconexión⁵.

En sus acciones, la Comisión también incluye la promoción del enfoque de "**Visión Cero**" para **muer-tes por accidente de trabajo y enfermedades profesionales** a través del análisis de las causas de cada muerte o lesión relacionada con el trabajo. Para ello, creará un grupo de trabajo tripartito de Visión Cero en el Comité Consultivo para la Seguridad y la Salud en el Trabajo y desarrollará acciones y herramien-

² El marco legislativo de la UE en materia de seguridad y salud en el trabajo se sustenta en la directiva marco sobre seguridad y salud en el trabajo (89/391/CEE) y en veinticuatro directivas específicas. Este marco legislativo se elabora, actualiza y revisa en estrecha colaboración con el Comité Consultivo para la Seguridad y Salud en el Trabajo, de carácter tripartito, y está reforzado por las funciones desarrolladas por la Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo y por el Comité de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo.

³ La expansión del teletrabajo como forma organizativa del trabajo por cuenta ajena durante la crisis sanitaria ha mostrado la necesidad de actualizar ambas directivas que se aprobaron en un contexto socioeconómico y laboral muy diferente del actual.

⁴ A propósito de las sustancias reprotóxicas, la Comisión indica que dará prioridad a la actualización y ampliación de la protección de los trabajadores expuestos a estas sustancias de acuerdo con las reivindicaciones del Parlamento Europeo e indica expresamente una propuesta de valores límites vinculantes más estrictos para el plomo. También subraya la necesidad de elaborar una lista específica de los principales reprotóxicos. En este punto, debe destacarse que en las negociaciones interinstitucionales entre Parlamento, Comisión y Consejo en el marco de la revisión de la Directiva 2004/37/CE relativa a la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes carcinógenos o mutágenos durante el trabajo, se está discutiendo (a propuesta del Parlamento Europeo) la ampliación del contenido de la propuesta inicial de la Comisión con la inclusión de las sustancias reprotóxicas, los medicamentos peligrosos, así como la reducción del valor límite de la sílice cristalina. Es muy probable que, en los próximos meses, el Parlamento, Consejo y Comisión alcance un entendimiento sobre esta cuestión.

⁵ Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero de 2021, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre el derecho a la desconexión (2019/2181(INL)).

tas de información específicas para aumentar la concienciación; reforzará la aplicación de la normativa apoyando al Comité de Altos Representantes de la Inspección de Trabajo con la finalidad de aumentar la concienciación sobre la reducción de las muertes en el trabajo; alentará el intercambio de buenas prácticas y apoyará el aumento de la formación de los inspectores de trabajo.

En el contexto de la crisis sanitaria, la Comisión evaluará inmediatamente los efectos de la pandemia, la eficacia de los marcos de la UE y los marcos nacionales de seguridad y salud en el trabajo y profundizará en la **elaboración de procedimientos de emergencia y orientaciones en estrecha colaboración con los agentes de la salud pública**. También actualizará la **Recomendación de la Comisión sobre enfermedades profesionales** para incluir la COVID-19 y **elaborará orientaciones para los inspectores de trabajo** sobre la valoración de la calidad de las evaluaciones de riesgos y las medidas de gestión de riesgos en el marco de la Directiva sobre agentes biológicos. Además, la Comisión invita a los Estados miembros a implantar **planes de preparación para futuras crisis en las estrategias nacionales**, al establecimiento de **mecanismos de coordinación entre las autoridades de salud pública y de seguridad y salud en el trabajo**; al **incremento de las inspecciones efectivas en el área de seguridad y salud para los trabajadores temporeros** y a reforzar la **cooperación y el intercambio de información entre las inspecciones de trabajo**.



Finalmente, es oportuno realizar una breve mención a la puesta a disposición de los **fondos europeos para movilizar inversiones en medidas asociadas a la seguridad y salud en el trabajo**. De las distintas opciones contempladas en el marco estratégico puede destacarse, entre otras, la posibilidad de utilizar **Fondo Social Europeo plus (FSE+)** para invertir (i) en acuerdos laborales innovadores y más productivos, formación, campañas de información y sensibilización de estilos de vida saludables, bienestar en el trabajo y apoyo para los inspectores de trabajo; el **Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)** para invertir (ii) en lograr entornos laborales, soluciones digitales y equipos mejor adaptados y el nuevo **Instrumento de Apoyo Técnico** para ayudar (iii) a los Estados miembros a diseñar y aplicar reformas en materia de seguridad y salud en el trabajo.

*Elaborado por Consejería de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social
en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea en Bruselas.
Consejeros: Juan Antonio Elena y Aurelio Fernández.*

ACTUALIDAD OIT

INFORME “La Democratización de la OIT. La enmienda 1986 a la Constitución”.

EL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN Y SU COMPOSICIÓN

El Consejo de Administración (CA) es el órgano ejecutivo de la OIT. Su periodo de trabajo abarca un trienio. El Consejo de Administración toma decisiones sobre la política de la OIT, determina el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo, adopta el programa y el presupuesto de la organización para su presentación a la Conferencia, y elige al Director General.

Dentro de sus funciones se incluyen asimismo el tratamiento de los procedimientos constitucionales sobre quejas y reclamaciones contra los Estados por los posibles incumplimientos de los convenios ratificados.

El Consejo de Administración está conformado en la actualidad por 56 miembros titulares, que se distribuyen entre 28 miembros gubernamentales, 14 miembros del grupo de los trabajadores y 14 miembros del grupo de los empleadores. Además, existen 66 miembros adjuntos que se distribuyen a su vez en 28 miembros gubernamentales y 19 por cada grupo de trabajadores y empleadores.

El problema de una gobernanza democrática de la OIT radica principalmente en que diez de los puestos gubernamentales titulares del Consejo de Administración quedan reservados a los miembros de mayor importancia industrial decididos en su momento en función de su producto interior bruto y pertenencia al Consejo General de Naciones Unidas, y que en la actualidad son Alemania, Brasil, China, Estados Unidos, Francia, India, Italia, Japón, Reino Unido y Federación de Rusia.

Los demás miembros gubernamentales son elegidos por la Conferencia Internacional del Trabajo cada tres años.

LA DEMOCRATIZACIÓN DE LA OIT EN LA DECLARACIÓN DEL CENTENARIO

De conformidad con la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo, la plena contribución de los mandantes de la OIT a la justicia social solo puede asegurarse mediante una participación plena, equitativa y democrática en su gobernanza tripartita.

La Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se aprobó en 1919 y ha sido modificada en distintas ocasiones. El 24 de junio de 1986, la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) adoptó, en su 72ª sesión, un Instrumento de Enmienda a la Constitución que todavía no ha entrado en vigor por no haberse alcanzado el número de ratificaciones de Estados Miembros.¹

Esta enmienda prevé, entre otros aspectos, eliminar los puestos no electivos y equiparar los puestos titulares con los adjuntos.

La Resolución que acompaña a la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo exhorta a finalizar lo antes posible el proceso de ratificación del Instrumento de Enmienda a la Constitución de la OIT, 1986, a fin de consolidar definitivamente la democratización del funcionamiento y de la composición de los órganos rectores de la OIT.

¹ Ver la [página](#) dedicada a esta cuestión en el sitio web de la OIT, con respuestas e información a los interesados.

En el cuadro que figura a continuación se desglosa el número de puestos por cada región para el mandato comprendido entre junio de 2021 y junio de 2024:

Regiones	Puestos titulares		Puestos adjuntos	Total de puestos electivos	Total
	No electivos	Electivos			
África	0	6	7	13	13
América	2	5	6	11	13
Asia	3	4	8	12	15
Europa	5	3	7	10	15
Total	10	18	28	46	56

Como se puede observar, de los 8 puestos titulares que le corresponden a Europa, solo tres son electivos, correspondiendo los otros 5 a miembros permanentes, es decir, no electivos.

Además, como luego se verá, existe un acuerdo entre las dos subregiones europeas por el que a Europa occidental le corresponden 9 puestos (5 titulares y 4 adjuntos) y a Europa oriental 6 puestos (3 titulares y 3 adjuntos).

En lo que concierne a este subgrupo de Europa occidental, dado que dentro del mismo existen 4 miembros permanentes (Italia, Francia, Alemania y Reino Unido), la realidad es que sólo existe un puesto titular electivo para esta subregión en cada Consejo de Administración.

Como consecuencia de dicha limitación, España no ha sido miembro titular desde el trienio 2005-2008, y no volverá a serlo hasta el trienio 2024-2027, salvo que cambien las reglas y se democratice la composición del Consejo de Administración.

DIFERENCIAS ENTRE MIEMBROS TITULARES Y ADJUNTOS

La diferencia entre ambas figuras de titulares y adjuntos se limita principalmente al derecho de voto y a la elegibilidad para ocupar puestos de representación en las mesas y grupos de gobierno.

Sólo los miembros titulares tienen derecho de voto en el caso de una votación formal sobre los asuntos de la agenda de las reuniones del Consejo de Administración, que se hace valer en las cuestiones más trascendentes, como suelen ser las resoluciones sobre los casos de países por incumplimiento de los instrumentos normativos de la OIT.

En cuanto a los asuntos de políticas y normas, dado que la OIT funciona principalmente en base al consenso alcanzado entre los tres grupos de Gobiernos, Empleadores y Trabajadores (esencia del tripartismo que caracteriza a la Organización dentro del panorama internacional), es poco frecuente que se produzca una votación formal, por lo que esta diferencia entre un puesto titular y adjunto podría considerarse relativa.

Sin embargo, existen aspectos importantes, como el de la elección del Director General, que requieren derecho de voto. Otras situaciones reservadas a los miembros titulares, son las reclamaciones presentadas en virtud de los artículos 24 y 25 de la Constitución, las quejas presentadas en virtud del artículo 26 de la Constitución y los casos examinados por el Comité de Libertad Sindical o, en su caso, por la Comisión de Investigación y Conciliación en Materia de Libertad Sindical.

Asimismo, existen prerrogativas de los miembros permanentes más allá del hecho de ser miembros titulares no electivos, como la relacionada con la entrada en vigor de una enmienda a la Constitución, ya que su art. 36 establece que *"Las enmiendas a la presente Constitución que adopte la Conferencia por mayoría*

de dos tercios de los votos emitidos por los delegados presentes surtirán efecto cuando sean ratificadas o aceptadas por dos tercios de los Miembros de la Organización, incluidos cinco de los diez Miembros representados en el Consejo de Administración como Miembros de mayor importancia industrial, de conformidad con las disposiciones del párrafo 3 del artículo 7 de esta Constitución”.

Igualmente, y tras la pandemia de la COVID, se generalizó el llamado voto por correspondencia, en el que todos los miembros del Consejo de Administración se pronuncian para lograr un consenso sobre un determinado asunto. Sin embargo, cuando no se alcanza un consenso, la decisión se toma por mayoría, donde solo votan los miembros titulares.

Respecto a la elegibilidad, sólo los miembros titulares pueden ser presidentes del Consejo de Administración y, en general, de las distintas comisiones.

La participación en las labores del Consejo está limitada, mientras que la asistencia a las sesiones es, por lo general, pública. Sin embargo, el Consejo puede, por un lado, decidir reunirse en sesión privada y, por otro, queda obligado a hacerlo en virtud del artículo 7, 3), del Reglamento relativo al procedimiento para la discusión de las reclamaciones presentadas con arreglo a los artículos 24 y 25 de la Constitución cuando analice el informe del comité tripartito encargado de examinar la reclamación. Las personas autorizadas a permanecer en la sala son los miembros del Consejo, los representantes del Estado de que se trate y los funcionarios de la Oficina necesarios para la celebración de la sesión.

Pues bien, teniendo en cuenta estas importantes diferencias entre miembros titulares y adjuntos, hay que poner el acento en que, con la desaparición de los miembros permanentes, países como España tendrían mucho más accesible el formar parte como miembro titular, lo cual, como ya hemos visto, es actualmente muy difícil dados los puestos ocupados por los miembros permanentes, que siempre van como titulares, lo que deja a la subregión Europa Occidental con un solo puesto titular para cada trienio.

LA ENMIENDA CONSTITUCIONAL DE 1986

Como hemos visto, la Constitución de la OIT se aprobó en 1919 y ha sido modificada en distintas ocasiones. El 24 de junio de 1986, la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) adoptó, en su 72ª sesión, un Instrumento de Enmienda a la Constitución que todavía no ha entrado en vigor por no haberse alcanzado el número de ratificaciones de Estados Miembros, por lo que la OIT invita a aquellos que aún no lo han hecho a su ratificación o aceptación.

Esta Enmienda afecta a 11 de los 40 artículos de la Constitución de la OIT y comprende cuatro ámbitos: el procedimiento de votación de la CIT, la composición y gobernanza del Consejo de Administración, el procedimiento aplicable al nombramiento del Director General y las reglas aplicables a las Enmiendas a la Constitución.

La intención que subyace con la adopción de esta Enmienda es dar un renovado impulso al carácter representativo de la composición del Consejo de Administración y de la democratización de la gobernanza de la OIT.

Uno de los aspectos esenciales es el de la eliminación de los países titulares permanentes del Consejo de Administración.

Diez de los puestos gubernamentales quedan reservados a los Miembros de mayor importancia industrial (actualmente: Alemania, Brasil, China, Estados Unidos, Francia, India, Italia, Japón, Reino Unido y Federación de Rusia).

El principal criterio para la pertenencia a este grupo fue la población y el PIB, así como un conjunto de reglas no escritas (pertenencia al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, por ejemplo). En todo caso,

existe un consenso general en que los derechos especiales de que gozan los miembros permanentes no reúnen hoy día la justificación que tuvieron en su momento, pero existe una gran resistencia al cambio que dificulta la eliminación de esta categoría.

Los demás miembros gubernamentales son elegidos por la Conferencia cada tres años (las últimas elecciones se celebraron en junio de 2021 y han determinado la composición del CA para el trienio 2021-



2024). Los miembros empleadores y trabajadores son elegidos en su capacidad individual.

La enmienda 1986 modificó el artículo 7 de la Constitución de la OIT, afectando a dos aspectos fundamentales, el primero afecta a la desaparición de los miembros permanentes, mientras que por el segundo se elimina la figura de miembros adjuntos, que pasan a ser titulares, por lo que los 56 puestos gubernamentales serían todos elegibles y gozarían del mismo estatus y por lo tanto de iguales derechos.²

Hay que decir que la composición actual del Consejo es resultado de una enmienda a los artículos 49 y 50 del Reglamento de la Conferencia adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 82.^a reunión (1995) tras el examen de las medidas provisionales relativas a la composición del Consejo de Administración, enmienda que sí entró en vigor, al contrario de la citada enmienda constitucional de 1986.

2 Art. 7 Constitución:

"REPRESENTANTES DE LOS GOBIERNOS

- 2. De los veintiocho representantes de los gobiernos, diez serán nombrados por los Miembros de mayor importancia industrial, y los dieciocho restantes, por los Miembros designados al efecto por los delegados gubernamentales a la Conferencia, con exclusión de los delegados de los diez Miembros primeramente mencionados.

ESTADOS DE MAYOR IMPORTANCIA INDUSTRIAL

- 3. El Consejo de Administración determinará, cada vez que sea necesario, cuáles son los Miembros de la Organización de mayor importancia industrial y fijará las normas para que todas las cuestiones relacionadas con la designación de dichos Miembros sean examinadas por una comisión imparcial antes de que el Consejo de Administración adopte una decisión al respecto. Toda apelación interpuesta por un Miembro contra la decisión del Consejo de Administración por la que determine cuáles son los Miembros de mayor importancia industrial será resuelta por la Conferencia; pero dicha apelación no suspenderá la aplicación de la decisión mientras la Conferencia no se haya pronunciado."

Esta enmienda de 1995 tuvo por objeto conferir al Consejo mayor representatividad en vista del aumento del número de Estados Miembros e hizo suyas algunas de las modificaciones ya recogidas en la enmienda de 1986 en lo que respecta a la composición del Grupo Gubernamental, al ampliarse desde los 28 miembros y repartirse los 56 puestos gubernamentales de forma más equitativa entre las cuatro regiones: Asia, África, América y Europa.

Sin embargo, la enmienda de 1986, como se ha indicado, no ha entrado en vigor en lo que refiere al segundo punto anterior, requiriéndose para ello la ratificación de 2/3 de los Estados Miembros de la OIT, de los cuales 5 deben ser permanentes.

En la actualidad, y tras el impulso consecuencia de la Declaración del Centenario de la OIT, las ratificaciones son ya 117, de las 125 que se requieren (España la ratificó en noviembre 2020) pero sólo dos de ellas provienen de Estados permanentes (Italia e India), requiriéndose por lo tanto la ratificación específica de 3 nuevos Estados de dicho grupo.

Brasil, miembro permanente, ha reiterado en sucesivas reuniones del grupo de trabajo para la democratización de la OIT, los esfuerzos de su Gobierno para llevar a cabo la ratificación de la enmienda.

Pendiente queda por tanto la supresión de los miembros permanentes o no electivos, la eliminación de la diferencia entre miembros adjuntos y titulares, así como el reconocimiento de la autonomía de cada grupo para establecer colegios electorales independientes para cada región. Cada colegio deberá cerciorarse de que ha designado un número de miembros suficiente para que queden cubiertos todos los puestos asignados a la región considerada, en función de su importancia demográfica y teniendo presente el imperativo de mantener una distribución geográfica equitativa. También podrían entrar en consideración factores como la actividad económica de los Estados Miembros que integran la región, según las características propias de ésta.

PROCESO DE DISCUSIÓN EN EL GRUPO DE TRABAJO TRIPARTITO

La OIT inició en 2019 un proceso dialogado para formular propuestas sobre una participación plena, equitativa y democrática en la gobernanza tripartita de la OIT, conforme al espíritu de la Declaración del Centenario³.

Para ello, se constituyó un grupo de trabajo tripartito compuesto por 14 miembros gubernamentales, entre ellos España, así como por las secretarías del Grupo de los Empleadores y del Grupo de los Trabajadores.

Las representantes de las secretarías del grupo de los Trabajadores y del grupo de los Empleadores han mostrado en todo momento su satisfacción con todas las ratificaciones y los anuncios formulados sobre las perspectivas de ratificación por parte de los gobiernos.

Por su parte, el grupo de los países de África hace referencia a la Declaración de Abiyán, adoptada por la 14.ª Reunión Regional Africana en 2019, en la que se reafirma que convendría democratizar la gobernanza de la OIT con carácter prioritario, garantizando una representación equitativa de todas las regiones y consagrando el principio de igualdad entre los Estados Miembros.

Con objeto de facilitar la vía de la entrada en vigor de la enmienda, la Conferencia General de la OIT, congregada en Ginebra en su 109.ª reunión, 2021, adoptó una resolución por la cual declaró obsoleta la referencia a los Estados "socialistas" de Europa del Este formulada en el artículo 7, 3) b) i) del instrumento de Enmienda a la Constitución de la OIT, 1986, ya que dicha expresión era motivo de preocupación y constituía un obstáculo a la ratificación por algunos Estados Miembros debido a la evolución profunda de la situación fáctica.

3 Ver [página web](#) del grupo de trabajo

Esta misma resolución, exhorta a los Estados miembros, y en particular a los Estados de mayor importancia industrial, que aún no han ratificado el instrumento de Enmienda a la Constitución, 1986, a que consideren como prioritaria la ratificación de dicho instrumento; invita al Consejo de Administración a intensificar sus esfuerzos para finalizar el proceso de ratificación; e invita al Consejo de Administración a que solicite al Director General a que intensifique las actividades de promoción dirigiéndose a todos los Estados Miembros que aún no han ratificado el Instrumento de Enmienda de 1986 y a que presente sus respuestas en cada reunión del Consejo de Administración.

En cuanto a la ratificación por parte de los miembros permanentes, como respuesta a las cartas enviadas por el Director General desde el mes de abril de 2017, en las que les invitaba a que facilitasen información sobre los motivos que impedían o retrasaban esa ratificación, Japón y Rusia mantuvieron una postura reservada. Japón reconocía la importancia de que la composición del Consejo de Administración fuera más representativa, pero indicó que todavía no había consenso sobre la ratificación. La Federación de Rusia declaró que la ratificación requería una reflexión más detenida, considerando que los cambios derivados del Instrumento de Enmienda de 1986 complicarían la labor de la Organización y que el Consejo de Administración debía permanecer compacto para garantizar la eficacia del proceso de adopción de decisiones; que someter el nombramiento del Director General a la aprobación de la Conferencia resultaba innecesario, y que unos requisitos más estrictos en materia de mayorías y de quórum en la Conferencia harían más difícil la labor de la Organización.

Por su parte, tanto Francia como Alemania y Reino Unido han insistido a lo largo de las discusiones en la necesidad de formular propuestas que permitan ampliar el debate sobre la "democratización" para abarcar otros aspectos además de la ratificación del Instrumento de Enmienda de 1986, sin que dichas propuestas se hayan concretado ni, por lo tanto, discutido.

Como alternativa a la desaparición de los puestos permanentes no electivos, se propuso una enmienda a la Constitución de la OIT, consistente en aumentar de diez a doce el número de puestos permanentes del Consejo de Administración y, al mismo tiempo, añadir un requisito de carácter geográfico para que las cuatro regiones (África, las Américas, Asia y el Pacífico y Europa) estuvieran representadas entre los Miembros de mayor importancia industrial que no requieren previa elección. Esta propuesta no tuvo apoyo para su discusión.

Igualmente, el representante de Brasil, además de reiterar que su país ha iniciado las consultas internas sobre la ratificación del Instrumento de Enmienda de 1986, ha indicado que su país sigue abierto a examinar otras propuestas.

Dentro de la Unión Europea existen distintas sensibilidades, lo que no ha permitido un posicionamiento común, por lo que cada país representado en el grupo de trabajo ha manifestado su propia posición.

REPERCUSIONES DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA ENMIENDA 1986

Como se ha visto, para que el Instrumento de Enmienda de 1986 entre en vigor, se necesitan otras 8 ratificaciones, de las cuales tres, al menos, deben proceder de Miembros de mayor importancia industrial (esto es, como mínimo, tres de algunos de los siguientes países: Alemania, Brasil, China, Estados Unidos de América, Federación de Rusia, Francia, Japón o Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte).

La supresión de los puestos permanentes del Consejo de Administración contribuiría a cumplir el deseo de «democratizar la gobernanza de la OIT», tal como establece el párrafo 3 de la Resolución que acompaña a la Declaración del Centenario.

Otras repercusiones consecuencia de la entrada en vigor afectarían a los siguientes aspectos:

- Reglamentos del Consejo de Administración y de la Conferencia: entre otras, las abstenciones serán computadas para determinar el quorum y se modificará el número mínimo de miembros necesario

- para solicitar por escrito la convocatoria de una reunión extraordinaria del Consejo de Administración.
- Procedimientos para la designación del Director General: con arreglo al Instrumento de Enmienda de 1986, el Director General de la OIT seguiría siendo nombrado por el Consejo de Administración, pero con la aprobación de la Conferencia Internacional del Trabajo.
 - Procedimiento de enmienda a la Constitución de la OIT:
 - La mayoría requerida para la entrada en vigor de las enmiendas referentes a los objetivos fundamentales de la Organización, su estructura permanente, la composición y las funciones de sus órganos colegiados, el nombramiento y las funciones del Director General, las disposiciones constitucionales relativas a los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo, y las disposiciones del artículo 36 de la Constitución, sería de tres cuartos de los votos emitidos, a los que habría de sumarse la ratificación o aceptación de las enmiendas por tres cuartos de los Miembros de la Organización.
 - La mayoría requerida para la entrada en vigor de las enmiendas referentes a los demás asuntos contemplados en la Constitución de la OIT sería de dos tercios de los votos emitidos, a los que habría de sumarse la ratificación o aceptación de las enmiendas por dos tercios de los Miembros.
 - Composición y funcionamiento del comité de selección que establece la agenda de las reuniones del Consejo de Administración

Teniendo en cuenta que las enmiendas por vía de consecuencia no suscitan controversia y tienen un carácter bastante formal, el tiempo necesario para el proceso de preparación, aprobación y adopción final de estas no superaría un periodo de seis a nueve meses. Ello incluiría el examen del proyecto de enmiendas en una o dos reuniones consecutivas del Consejo de Administración y un examen final en la siguiente reunión de la Conferencia, de acuerdo con las previsiones de la oficina jurídica.

Resta por determinar si las elecciones para la nueva composición del Consejo de Administración con arreglo al Instrumento de Enmienda de 1986 deberían celebrarse durante la reunión de la Conferencia inmediatamente posterior a la entrada en vigor de la enmienda a la Constitución o si tales elecciones deberían celebrarse cuando expire el mandato de los miembros del Consejo de Administración que se encuentren en funciones en el momento en que entre en vigor el Instrumento de Enmienda de 1986.

Asimismo, tras la entrada en vigor de la enmienda de 1986, deberán adaptarse los protocolos regionales para actualizar los criterios de distribución geográfica equitativa, número de habitantes, actividad económica y características especiales de la región, así como su subdivisión en subregiones. Estos protocolos requieren ser analizados antes de proceder a nuevas elecciones al Consejo de Administración.

En el Instrumento de Enmienda de 1986 se contempla también la posibilidad de que las particularidades de una región aconsejen que los gobiernos convengan en subdividirse a escala subregional para designar por separado a los Miembros que hayan de ocupar los puestos correspondientes a la subregión. Con todo, es importante puntualizar que la delimitación de las cuatro regiones geográficas podría ser reajustada, si fuere necesario, por mutuo acuerdo entre todos los gobiernos interesados.

En concreto, de acuerdo con el protocolo de 1981, "los dos grupos de Estados europeos — la subregión de Europa occidental y la de los Estados socialistas de Europa oriental — establecerán Colegios Electorales separados en el Consejo de Administración de la OIT"⁴

Asimismo, existe un protocolo firmado en 1983 de rotación para los puestos de Europa Occidental⁵. Este acuerdo establece los criterios y valores en función de las contribuciones a la OIT, la población y la pertenencia a la OIT, en base a los cuales se determinaron las rotaciones hasta 2035, estableciendo la asociación en grupos separados divididos entre los países Norte, Centro y Sur.

4 *Actas núm. 38 de la 67ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1981, pg. 17*

5 *Actas núm. 2 de la 69ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1983, pg. 11*

En la revisión de los criterios y valores, existirán reajustes en la rotación de países en base a las variaciones en el peso poblacional y en las contribuciones. En la línea expresada en las reuniones posteriores a los citados protocolos, España defenderá la pertinencia de valorar, en el criterio de pertenencia a la OIT, el número de instrumentos normativos ratificados, mientras que países como los Países Bajos defenderían tener en cuenta las contribuciones voluntarias, no solo las regulares, lo que exigiría una reevaluación periódica.

La revisión de los protocolos permitirá repensar la actual división entre las subregiones Sur, Centro y Norte, así como la posibilidad de eliminar la división entre Europa del Este y del Oeste. En la redefinición de las subregiones y grupos, habrá que tener en cuenta la desaparición de los miembros permanentes, que deberán quedar a partir de ese momento asociados junto con el resto de miembros.

En cualquier caso, España tendría mucho más accesible el formar parte como miembro titular, lo cual es actualmente muy difícil dados los cuatro puestos permanentes en la subregión de Europa occidental, que siempre van como titulares, lo que deja a la región Europa occidental con un solo puesto titular electivo en cada trienio.

Como resumen, esta es la composición del Consejo de Administración antes y después de la entrada en vigor del Instrumento de Enmienda de 1986:

COMPOSICIÓN CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN

Composición actual 122 miembros			Composición tras la enmienda 1986 132 miembros		
Miembros no gubernamentales	Miembros gubernamentales		Miembros no gubernamentales	Miembros gubernamentales	
EMPLEADORES	AFRICA	AMERICAS	EMPLEADORES	AFRICA	AMERICAS
14 miembros titulares	0 miembros titulares no electivos	2 miembros titulares no electivos	28 miembros titulares		
19 miembros adjuntos	6 miembros titulares electivos	5 miembros titulares electivos	10 miembros adjuntos	13 miembros titulares	12 miembros titulares
	8 miembros adjuntos	5 miembros adjuntos			
TRABAJADORES	ASIA PACÍFICO	EUROPA	TRABAJADORES	ASIA PACÍFICO	EUROPA
14 miembros titulares	3 miembros titulares no electivos	5 miembros titulares no electivos	28 miembros titulares		
19 miembros adjuntos	4 miembros titulares electivos	3 miembros titulares electivos	10 miembros adjuntos	15 miembros titulares	14 miembros titulares
	8 miembros adjuntos	7 miembros adjuntos			

Elaborado por Alfredo Novales Bilbao
*Jefe de Sección en la Consejería de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social
 ante la O.I.T. y OOII*

ACTUALIDAD NORMATIVA

Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Componente 23: Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo.

El **Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR)** aprobado por el Consejo de Ministros del pasado 27 de abril de 2021¹, y cuya evaluación fue aprobada por el Consejo de la Unión Europea en su decisión (Council Implementing Decision- CID), de 13 de julio de 2021², supone un inyección presupuestaria para España de unos **70.000M de euros en el período 2021-2023**, fondos que se irán librando por la Unión Europea (UE) conforme se vaya acreditando por parte de España, el cumplimiento de los hitos fijados en el PRTR y aprobados por el Consejo europeo el pasado mes de julio.

Con el objetivo de facilitar un conocimiento del alcance del Plan, sus objetivos y las actuaciones (reformas estructurales e inversiones) que se prevén en el mismo, se analiza en este artículo el proceso de gestación en el ámbito de la UE de una respuesta a la crisis sanitaria, a través de un **Plan de recuperación para Europa**; la elaboración en España de lo que se ha denominado como un **“Plan de país”** para poder acceder a las ayudas que, en el ámbito de la UE, se ponían a disposición de estados miembros y el contenido del **PRTR**, centrándonos de forma específica en las medidas recogidas en el **Componente 23 (C.23)**, cuya ejecución corresponde al **Ministerio de Trabajo y Economía Social** y dentro de estas, en las **reformas estructurales de carácter normativo que se prevén en el mismo**, algunas de ellas ya aprobadas y otras en tramitación.

PLAN DE RECUPERACIÓN PARA EUROPA: PRINCIPALES HITOS EN SU APROBACIÓN

El 27 de mayo de 2020, en respuesta a la crisis sin precedentes causada por el coronavirus, la Comisión Europea propuso, como medida para contener los efectos regresivos en la economía de la pandemia y acelerar el proceso de recuperación, de forma sostenible, el **instrumento temporal de recuperación NextGenerationEU**, así como refuerzos específicos del presupuesto a largo plazo de la UE para 2021-2027.

Se inició, en ese momento, una negociación que culminó el **21 de julio de 2020**, fecha en la que los jefes de Estado de la UE alcanzaron un acuerdo histórico sobre el paquete de medidas que fue aprobado el **10 de noviembre de 2020**, por el Parlamento Europeo y el Consejo.

El Consejo Europeo de **17 de diciembre de 2020**, aprobó el **Reglamento por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027** (Reglamento MFP)³, **adoptando el próximo presupuesto a largo plazo de la UE para el período 2021-2027**. El proceso culminó el 16 de diciembre en el seno del Parlamento europeo que refrendó con una mayoría significativa el Reglamento MFP.

Finalmente, el 18 de diciembre de 2020, el Parlamento Europeo y el Consejo alcanzaron un acuerdo sobre el **Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR)**, **instrumento clave que ocupa un lugar central en NextGenerationEU**.

1 <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-7053>

2 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52021PC0322>

3 *Reglamento (UE, EURATOM) 2020/2093 del Consejo de 17 de diciembre de 2020 por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027.*

En los distintos acuerdos alcanzados y decisiones adoptados, **NextGenerationEU** se concibe como un instrumento de recuperación temporal de **806.900M de euros**, que se canalizará a través del presupuesto de la UE a largo plazo, fundamentalmente en el período 2021-2023, con el objetivo de reparar los daños causados por la crisis sanitaria y preparar el futuro para la próxima generación⁴.

En el siguiente cuadro se recoge la distribución de estos fondos por programas, de los que se destina de **723,000M de euros** al **Mecanismo de Recuperación y Resiliencia**, cuyo **objetivo** es mitigar el impacto económico y social de la pandemia de coronavirus y hacer que las economías y sociedades europeas sean más sostenibles y resilientes. Los fondos MRR además tienen como objetivo transversal permitir a los estados miembros afrontar los retos y las oportunidades de las **transiciones ecológica y digital**.



https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es#figures

Como complemento a las previsiones presupuestarias, se aprobaron en el seno de la UE las siguientes disposiciones para regular los fondos MRR y garantizar una recuperación uniforme en el ámbito de la UE:

Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

Guía técnica sobre la aplicación del principio de «no causar un perjuicio significativo» (**Do no significant harm principle, DNSH**) en virtud del Reglamento relativo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (Comunicación de la Comisión publicada en el DOUE de 18 de febrero de 2021)

PRTR: PROCESO DE ELABORACIÓN Y APROBACIÓN.

De forma paralela a la definición en la UE de las herramientas para la recuperación, cada estado miembro debía elaborar sus planes de recuperación en los que se detallaran los objetivos y distintas reformas estructurales e inversiones. Estos planes, una vez evaluados por la Comisión y el Consejo, justificarían

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2020:456:FIN>

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES. *El momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación*

el acceso a los fondos MRR previstos en el presupuesto de la Unión Europea.

Como punto de partida para la preparación del PRTR, en España, se siguieron las **recomendaciones que el Consejo realizó el 9 de julio de 2019 y el 20 de julio de 2020**⁵ y que dirigió al Gobierno español en el contexto del Semestre Europeo. **En lo que respecta al empleo**, el Consejo recomendó fomentar la transición hacia contratos indefinidos; apoyar el empleo mediante acuerdos para preservar los puestos de trabajo, incentivos efectivos a la contratación y el desarrollo de capacidades, reforzar la capacidad de los servicios sociales y de empleo, así como la mejora de la protección contra el desempleo.

La elaboración del plan en España supuso un esfuerzo por concretar y delimitar a nivel país unas medidas que comprendían reformas estructurales e inversiones y que fue fruto del trabajo de los departamentos ministeriales que se inició en el verano del 2020. El objetivo fue diseñar un plan transversal, coherente con las políticas ya iniciadas y que garantizara la complementariedad entre los distintos componentes del plan y entre las inversiones y reformas que se establecían.

Además, en el diseño del plan se contó con las aportaciones tanto de las Comunidades Autónomas como de las Entidades Locales y de los agentes económicos, sociales y políticos. Esta consulta y participación de las administraciones públicas que iban a colaborar en la ejecución y los agentes sociales se hacía necesaria para garantizar un efecto duradero de las medidas y un compromiso en su ejecución por parte de todos los actores implicados.

El PRTR finalmente se aprueba por el **Consejo de Ministros de 27 de abril de 2021** y se presenta ante la Comisión el 30 de abril, de conformidad con el artículo 18, apartado 1, del Reglamento (UE) 2021/241.

De conformidad con el artículo 19 del citado Reglamento, la **Comisión ha evaluado la pertinencia, la eficacia, la eficiencia y la coherencia del PRTR**, con arreglo a las directrices de evaluación del anexo V del Reglamento, lo que motivó la decisión del Consejo de 13 de julio de 2021.

PRTR: CONTENIDO Y FINANCIACIÓN.

El Plan establece una agenda de reformas estructurales e inversiones alineados en torno a los siguientes **cuatro objetivos o ejes** de carácter transversal, en línea con las prioridades del plan europeo de recuperación, pero determinados también por la realidad española y sus necesidades: Impulso de la **transición ecológica**; fomento de una **transición digital humanista**; promoción de la **cohesión social y territorial** de España; todo ello garantizando la **igualdad de género** que se configura como el cuarto eje del plan.

Estos cuatro ejes orientan **diez políticas palanca** en las que se concreta la evolución futura del país, que pretenden impulsar la recuperación económica y el empleo a corto plazo y consolidar un proceso de transformación, que aumente la productividad y el crecimiento de la economía española en el futuro. En el cuadro⁶ siguiente, se detallan los ejes del PRTR y las políticas vinculadas a cada uno de ellos:

5 <https://www.boe.es/doue/2020/282/Z00054-00061.pdf>

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO de 20 de julio de 2020 relativa al Programa Nacional de Reformas de 2020 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad para 2020 de España

6 https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/160621_Plan_Recuperacion_Transformacion_Resiliencia.pdf

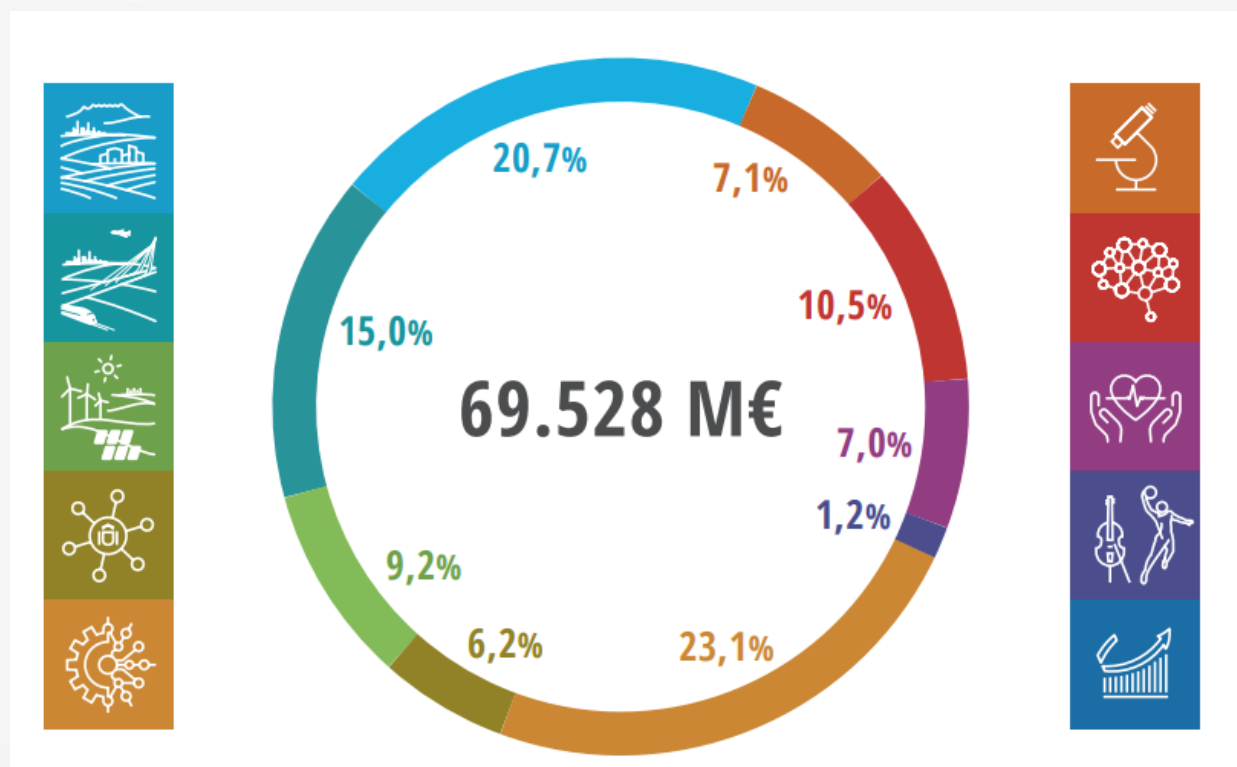


Fuente: https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/160621_Plan_Recuperacion_Transformacion_Resiliencia.pdf

Como **política palanca VII** se incluye en el PRTR: **Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo** que aspira, por lo que respecta a las políticas de empleo, a promover una mejora del funcionamiento del mercado laboral, para garantizar el bienestar económico y social. Se considera prioritario abordar, a través del diálogo social, un conjunto de reformas que den fin a la alta tasa de paro estructural, la precariedad en el empleo y la desigualdad existente en el mercado laboral.

Asociadas a cada una de las políticas palanca enunciadas se recogen **30 componentes**, que determinan las reformas e inversiones que llevarán al desarrollo efectivo de las políticas palanca y por ende a la consecución de los objetivos-ejes predeterminados. En total, el plan establece **212 medidas**, estructuradas en los distintos componentes, de ellas **110** constituyen **inversiones** y **102 reformas** que se deberán ejecutar el período 2021-2023. Se trata, en general, de medidas y líneas estratégicas ya iniciadas con carácter previo, pero que gracias a la inversión que permiten los fondos MRR, experimentarán una aceleración en su implementación, permitiendo movilizar inversión privada, y externalidades positivas para la economía española como consecuencia de la inversión en capital humano, científico y tecnológico.

Las reformas e inversiones que se contemplan en el PRTR se desplegarán en el período 2021-2023 (primera fase de ejecución de los fondos MRR) por un total aproximado de **70.000M de euros**. La distribución de estos fondos por políticas palanca se puede ver en el siguiente gráfico y se concentra fundamentalmente en los ámbitos de la **transformación verde** (40,29%) y la **transición digital** (29,58 %). Se destina un porcentaje del 10,5% a **educación y formación** y a la **I+D+i** el 7%. Para el refuerzo de la inclusión social y la **cohesión social** y territorial se prevé un porcentaje del 1,2%



Fuente: https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/160621_Plan_Recuperacion_Transformacion_Resiliencia.pdf

La política **palanca VII: Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo** contempla dos componentes:

C.22: Plan de choque para la economía de cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión, cuyo objetivo principal es la modernización y refuerzo del conjunto de los servicios sociales, con especial atención al modelo de cuidados de larga duración, promoviendo la innovación y un modelo de Atención Centrada en la Persona.

Los departamentos responsables de las distintas reformas e inversiones previstos en este componente son el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 y el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, en función de sus competencias.

C.23: Nuevas políticas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo, componente que pretende, a través del diálogo social, configurar un paquete coherente de reformas e inversiones que permitan reducir el desempleo estructural y el paro juvenil, reducir la temporalidad y corregir la dualidad del mercado laboral, modernizar los instrumentos de la negociación colectiva y aumentar la eficacia de las políticas públicas de empleo. Más adelante se tratarán con mayor detalle el alcance de las reformas e inversiones previstas en el **C.23**, que contará con una **dotación presupuestaria de 2.363M de euros**, conforme a la siguiente distribución:

2021:	1.091,5M de euros
2022:	730,5M de euros
2023:	613,0M de euros

NORMATIVA REGULADORA, NUEVO PARADIGMA EN LA TRAMITACIÓN ADMINISTRATIVA Y GOBERNANZA DEL PRTR.

Para posibilitar una ejecución ágil y con la inmediatez necesaria para poder disponer de los fondos MRR, se aprueba a finales del año 2020, el **Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia**.

El texto establece determinadas medidas para dotar a la Administración General del Estado de instrumentos ágiles que permitan *responder al desafío que la ejecución de proyectos vinculados a los fondos del Instrumento Europeo de Recuperación plantea*, tal y como se pone de manifiesto en el preámbulo del Real Decreto-Ley.

Con este objetivo se revisan los procedimientos para la aprobación de convenios vinculados a los MRR, se establecen especialidades en materia de gestión y control presupuestario y en materia de fiscalización y control, y se establecen igualmente especialidades en los procedimientos de contratación y concesión de subvenciones, vinculados a fondos MRR.

Asimismo, se abordan especialidades en materia de procedimientos administrativos, declarando la tramitación urgente de aquellos que estén vinculados a la ejecución de los fondos incluidos en el ámbito de aplicación de esta norma, o la aplicación de la **tramitación de urgencia** prevista en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, para el **procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general**.

Cabría pensar en este punto, si estos nuevos instrumentos procedimentales, que han tratado de eliminar trabas burocráticas innecesarias, pero salvaguardando las necesarias garantías jurídicas que debe presidir la actuación administrativa, han venido para quedarse o desaparecerán tras la ejecución del PRTR. La experiencia que se derive de la aplicación de esta situación excepcional podría justificar a medio plazo adoptar estas medidas de manera permanente.

Dispone la norma también, la **Gobernanza del PRTR**, constituyendo los siguientes órganos, para garantizar una gestión coordinada de los fondos MRR a todos los niveles de la Administración, y posibilitando la intervención de los agentes económicos, sociales y políticos en su diseño y puesta en marcha:

- La **Comisión para la Recuperación, Transformación y Resiliencia**, que aúna a todos los ministros competentes en relación con el Plan, se encarga de establecer las directrices políticas, y está presidida por el presidente del Gobierno.
- Como órgano de asistencia y soporte técnico a la Comisión, se crea el **Comité Técnico para el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia** que cuenta con un máximo de veinte miembros, que serán elegidos por sus competencias y experiencia en la gestión de fondos y ayudas europeas.
- Con el objeto de canalizar la gobernanza multinivel territorial propia del sistema español de estado de las autonomías, se constituye la **Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia**, que presidirá la Ministra de Hacienda y Función Pública.
- Asimismo, se prevé la creación de **Foros de participación** por los distintos departamentos, que posibiliten un proceso participativo que incorpore las propuestas de los principales agentes económicos, sociales y políticos.
- De forma específica se constituye un **foro de participación para favorecer el diálogo social** con las organizaciones empresariales y los sindicatos en relación con el desarrollo del PRTR y la adopción de medidas estructurales.
- La **Secretaría General de Fondos Europeos**⁷, dependiente del Ministerio de Hacienda y Función Pública, actuará como **autoridad responsable del Plan**, debiendo elaborar las solicitudes de pago para su envío a la Comisión, una vez que los organismos responsables de la consecución de los hitos y objetivos pertinentes declaren que estos se han alcanzado.

7 Esta Secretaría General se crea mediante el Real Decreto 1182/2020, de 29 de diciembre.

- La verificación del cumplimiento de los hitos establecidos corresponde a la **Intervención General de la Administración del Estado (IGAE)** que se designa como **Autoridad de control del MRR**.

C.23: NUEVAS POLÍTICAS PARA UN MERCADO DE TRABAJO DINÁMICO, RESILIENTE E INCLUSIVO.

Tras este repaso al contenido del PRTR y los procedimientos establecidos para su gestión, corresponden analizar con mayor detalle el **Componente 23**, cuyo diseño y elaboración ha sido promovido desde el Ministerio de Trabajo y Economía Social, departamento en el que recae la responsabilidad de su ejecución, de forma coordinada para alguna de las medidas en materia de políticas activas de empleo, con las Comunidades Autónomas. Como excepción, la **Inversión 17**, destinada a la elaboración de un nuevo modelo de inclusión, a través del **Ingreso Mínimo Vital**, es responsabilidad del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

El **C.23** prevé la ejecución (algunas ya realizadas o en fase de tramitación) de **11 reformas y 7 inversiones**, cuyo objetivo es la implementación de políticas públicas que permitan avanzar hacia un **mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo**. Las reformas e inversiones previstas se prevé se lleven a cabo en el marco del diálogo social, como ya se ha puesto de manifiesto, y la debida coordinación con las administraciones públicas implicadas. El objetivo último de las reformas estructurales programadas es la elaboración de un **"Estatuto del Trabajo del siglo XXI"** tal y como figura redactado en el propio C23.

Así se despliegan un conjunto de **reformas normativas** en el período 2020 a 2023 (se trata de reformas ya planificadas y que serán impulsadas en el ámbito del PRTR), algunas ya aprobadas, otras en tramitación y otras pendientes de su inicio. Se enumeran a continuación, indicado a que Reforma están vinculados y sus principales objetivos, los proyectos normativos previstos en el PRTR:

Reformas ya tramitadas o tramitadas parcialmente:

R	Contenido de la reforma	Norma
R1	Regulación del trabajo a distancia. Desarrollo del artículo 13 ET	Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia. (derogado por la Ley 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia.)
R2	Medidas para eliminar la brecha de género.	<ul style="list-style-type: none"> - Real Decreto 901/2020, de 13 de octubre, por el que se regulan los planes de igualdad y su registro - Real Decreto 902/2020, de 13 de octubre, de igualdad retributiva entre mujeres y hombres.
R3	Regulación del trabajo de los repartidores a domicilio por parte de las plataformas digitales. Modificación del art. 64.4 ET y aprobación nueva DA 23	Real Decreto-ley 9/2021, de 11 de mayo, por el que se modifica el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, para garantizar los derechos laborales de las personas dedicadas al reparto en el ámbito de plataformas digitales. (derogado por la Ley 12/2021, de 28 de septiembre)
R5	Modernización de políticas activas de empleo.	Plan Garantía Juvenil Plus 2021-2027 de trabajo digno para las personas jóvenes Acuerdo del Consejo de Ministros de 8.06.2021

R5	Modernización de políticas activas de empleo.	Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo.
----	---	--

Reformas en tramitación:

R	Contenido de la reforma	Norma
R4	Simplificación de contratos laborales: generalización del contrato indefinido, causalidad de la contratación temporal y adecuada regulación del contrato de formación.	Modificación del Estatuto de los trabajadores. (Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores).
R5	Modernización de políticas activas de empleo.	Aprobación mediante real decreto de la Estrategia Española de activación para el Empleo 2021-2024.
R5	Modernización de políticas activas de empleo.	Modificación de la Ley de Empleo (Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo).
R5	Modernización de políticas activas de empleo.	Modificación de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral.
R6	Establecimiento de un mecanismo permanente de flexibilidad interna, estabilidad en el empleo y recualificación de trabajadores en transición .	Modificación del art. 47 del Estatuto de los trabajadores.
R7	Revisión de las subvenciones y bonificaciones a la contratación laboral.	Modificación de determinados aspectos de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo.
R8	Modernización de la negociación colectiva.	Modificación Título III del Estatuto de los trabajadores.
R9	Modernización de la contratación y subcontratación de actividades empresariales.	Reforma del artículo 42 del del Estatuto de los trabajadores.
R10	R.10 Simplificación y mejora del nivel asistencial de desempleo	Modificación del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

A continuación, se analizan con detalle el alcance de las reformas previstas y en ejecución, con detalle de sus objetivos, así como la forma prevista para su implementación.

R.5: Modernización de políticas de empleo activo: reformas normativas previstas.

La **R.5** ambiciona **modernizar las políticas de empleo activo**, dado su papel crucial en la lucha contra el desempleo, permitiendo configurar un **mercado de trabajo sostenible** y adaptable a los cambios asociados a la transformación digital y a los ciclos económicos.

Para ello se definen en el **C.23** una serie de instrumentos que posibiliten de una forma efectiva, el acceso al mercado laboral a las personas desempleadas:

- Modernización y refuerzo de la **formación para el empleo** y la configuración de las trayectorias individuales de orientación para el empleo.
- Promoción de las **ventanillas de empleo específicas para los jóvenes**, así como un replanteamiento de la Garantía Juvenil, reforzando los mecanismos de acompañamiento y seguimiento personalizado a los jóvenes en el proceso de su integración en el mercado laboral.
- Se pretende también dar apoyo a los **trabajadores mayores**, posibilitando su recualificación y evitando posibles discriminaciones por razón de la edad.
- Modernización de **los servicios públicos de empleo**, con especial énfasis en garantizar la digitalización precisa para poder contar con un seguimiento de vacantes laborales en tiempo real y un seguimiento de las tendencias del mercado laboral.
- En el ámbito de la **Gobernanza**, la reforma pretende garantizar una coordinación con las CCAA; el engarce entre los servicios de empleo y los servicios sociales, reforzando así la eficacia de los itinerarios de inclusión socio-laboral. Asimismo, se avanza en la dirección de promover una mejor colaboración con el sector privado, en su papel de colaborador del sistema público, con una mayor supervisión de su actuación.
- Por último, la reforma también contempla el papel relevante de la **evaluación de las políticas públicas de empleo**, siguiendo las recomendaciones de la AIREF recogidas en su Estudio sobre las Políticas Activas de Empleo⁸.

Para implementar la modernización del sistema de empleo y de las políticas activas de empleo se prevén una serie de reformas, que comprenden tanto proyectos normativos con rango de ley, disposiciones reglamentarias, como planes y estrategias.

Hasta la fecha, como ya se ha mencionado, se ha aprobado el **Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo**, que permite contar con un catálogo uniforme y coherente de programas de activación para el empleo, más adaptables a un mercado laboral cambiante y las nuevas necesidades en el ámbito verde y digital, que ha sido elaborado con el consenso esencial de las Comunidades Autónomas, y el **Plan Garantía Juvenil Plus 2021-2027 de trabajo digno para las personas jóvenes** que se inscribe en una inversión global del Plan Estratégico Juventud Avanza, que incluye medidas que permiten diagnosticar y cubrir las necesidades laborales de las personas jóvenes, ofreciendo orientación, formación e inserción laboral, articulando medidas específicas que estimulen la igualdad, la conciliación y la corresponsabilidad. Asimismo, se promueve la regeneración de espacios rurales y urbanos en declive y el relevo generacional en actividades tradicionales.

La **R.5** también prevé las siguientes reformas normativas, que están en tramitación

Aprobación mediante real decreto de la Estrategia Española de activación para el Empleo 2021-2024.

Este proyecto de real decreto se encuentra en **avanzado estado de tramitación**, tras haber sido sometido a los trámites de consulta y audiencia e información públicas, haber pasado por un largo proce-

⁸ *Spending review. Proyecto 3. Políticas Activas de Empleo.*

<https://www.airef.es/es/politicas-activas/>

so de consulta con los agentes sociales y las comunidades autónomas, además de su análisis e informe por los ministerios implicados, como el Ministerio de Educación y Formación Profesional o el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, entre otros trámites.

Está previsto que el proyecto sea sometido a la aprobación del Consejo de Ministros en las próximas semanas para su posterior publicación en el BOE.

- **Modificación de la Ley de Empleo.**

La modificación de la Ley de Empleo es uno de los proyectos normativos de mayor alcance, junto con la reforma laboral, que se analiza más adelante, que se prevén en el **C.23**, y supone la aprobación de **una nueva Ley de Empleo**, que sustituirá al actualmente vigente Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo.

El **objetivo principal de la reforma** es potenciar los instrumentos de actuación y de coordinación del Sistema Nacional de Empleo (SNE). Para ello el nuevo texto introduce reformas de calado, estableciendo los **principios rectores** de la política de empleo; se refuerza la **Gobernanza** del sistema, impulsando el papel de la **Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales**, así como la participación de las **Entidades Locales** en el desarrollo de la política de empleo; se crea la **Agencia Estatal de Empleo**; se introduce en el anteproyecto el contenido de la **cartera común de servicios** que se garantizan a los demandantes de los servicios de empleo, entre otras cuestiones.

Por lo que respecta a la financiación, en el borrador de anteproyecto, como novedad, se regula la **creación de un Mecanismo de Sostenibilidad del Empleo** en el seno de la Agencia Estatal de Empleo, con la finalidad de atender necesidades futuras de financiación en la ejecución de gastos ocasionados por el sistema de protección por desempleo y que incluirán también programas de empleo vinculados a dicho sistema de protección.

El proyecto fue sometido al trámite de consulta previa a través de la página web del Ministerio, entre el 18 de agosto y el 2 de septiembre del 2021⁹ pasado y en las próximas semanas está previsto se presente para informe en la Comisión Delegada de Asuntos Económicos. El compromiso asumido ante la Comisión Europea es que la Ley se apruebe en el último trimestre del 2022.

- **Modificación de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral.**

Como complemento a la modernización de las políticas de empleo, se contempla la reforma del Sistema de Formación para el empleo en el ámbito laboral, que se centrará en la formación profesional para el empleo no vinculada al catálogo de nacional de Cualificaciones Profesionales (competencia del Ministerio de Empleo y Formación Profesional).

Modificación del Estatuto de los Trabajadores: hacia un Estatuto de Trabajo del siglo XXI. (R.4-R.6-R.8-R.9)

La **reforma laboral**, que materializará el **Estatuto del Trabajo del siglo XXI**, se completa a lo largo de las **reformas 4, 6, 8 y 9 del C.23**, y el compromiso asumido es la que misma se realice en el seno de la **Mesa de diálogo tripartito** constituida al efecto, con el consenso de sindicatos y patronal.

9 <https://expinterweb.mites.gob.es/participa/listado?tramite=2&estado=2>

Las modificaciones que se contemplan son las siguientes:

- Por una parte, mediante la **R.4** se procederá a la **simplificación de contratos laborales**, generalizando el contrato indefinido, reforzando la causalidad de la contratación temporal y estableciendo una adecuada regulación del contrato de formación. Se establecen **tres tipos de contratos**: estable, temporal y de formación o prácticas.

La reforma además debe garantizar que las empresas puedan adaptarse fácilmente a los cambios en el contexto económico, con mecanismos alternativos a la temporalidad y a la proliferación de microcontratos; se favorecerá, asimismo, mediante una regulación más adecuada, los contratos fijos-discontinuos para actividades cíclicas y estacionales; y se reforzará el control de la contratación a tiempo parcial, por lo que respecta a la jornada irregular y las horas complementarias.

Por último, se contempla atajar el **fraude laboral** y promover la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, aspectos que se han visto ya reforzados mediante, por una parte, la **actualización de las sanciones** llevada a cabo mediante la disposición final primera de la Ley 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia, por la que se modifica el art. 40 de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social; y, por otra parte, mediante la publicación del **Real Decreto 688/2021, de 3 de agosto**, por el que se modifica el Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, que ha supuesto la introducción del **procedimiento automatizado** en determinados supuestos.

- La **R.6** contempla el establecimiento de un **mecanismo permanente de flexibilidad interna, estabilidad en el empleo y recualificación de trabajadores en transición**, mediante la modificación del art. **47 ET**

Se trata de una reforma estructural, que tiene su origen en las lecciones aprendidas por la regulación específica de los ERTES durante la crisis sanitaria, que pretende, ahora, dotar a las empresas con un instrumento flexible y a la vez garantista del empleo, que les permita afrontar de forma resiliente los ciclos económicos por los que puedan atravesar.

El **C.23** establece que el objetivo es proteger el empleo, primar el ajuste en horas, impulsar la estabilidad de las relaciones laborales, la inversión y el capital humano. Para ello se pretende incorporar al ET dos nuevos mecanismos de ajuste:

- Un **sistema de estabilización económica** que proporcione flexibilidad interna a las empresas y estabilidad en el empleo ante caídas temporales o cíclicas en la actividad de las empresas, con un foco especial en la formación de los trabajadores. Se pretende posibilitar la reducción de la jornada o suspensión de los contratos laborales en fases de menor producción, minimizando el recurso al despido y promoviendo el reciclaje del trabajador.
- Un **sistema de recualificación de los trabajadores**, que permita a las empresas afrontar cambios tecnológicos y en la producción de bienes y servicios, con un capital humano adecuadamente preparado.

Esta fórmula mixta (suspensión o reducción de jornada, más formación de los trabajadores en estos períodos) ya ha sido puesto en marcha en la última prórroga de los ERTES asociados a la pandemia, aprobada mediante el Real Decreto-ley 18/2021, de 28 de septiembre, de medidas urgentes para la protección del empleo, la recuperación económica y la mejora del mercado de trabajo, que en su artículo 3 regula las acciones formativas vinculadas a las exenciones en la cotización a la Seguridad Social de los trabajadores en "ERTE".

Por último, para la financiación de este mecanismo permanente de flexibilidad interna se concibe la creación de un **Fondo tripartito** que se nutrirá de la contribución de trabajadores y empresas (exce-

dente acumulado de aportaciones durante los años de expansión) así como aportaciones con cargo a los préstamos del Fondo de recuperación-Next GenerationUE.

- La **Modernización de la negociación colectiva**, mediante reforma del **Título III del ET** se contempla en la **R.8**, que reconoce el valor clave de los Convenios Colectivos en los sistemas democráticos y la configuración de dinámicas empresariales y productivas eficientes.

Los asuntos que se pretenden abordar, entre otras cuestiones con esta reforma, son la ultra-actividad de convenios, la relación entre convenios sectoriales y de empresa y los mecanismos de consulta y negociación en los supuestos de modificación sustancial de las condiciones de trabajo. Además, se pone encima de la mesa de diálogo (que ya está constituida) la necesidad de operar cambios en la estructura de la negociación, reforzando la representatividad de los sujetos participantes de la negociación.

También se recoge en esta **R.8** eliminar los obstáculos para posibilitar, vía negociación colectiva, la prolongación voluntaria de la vida laboral de los trabajadores.

- **Modernización de la contratación y subcontratación** de actividades empresariales: reforma del artículo **42 del ET. R. 9.**

Por último, la **R.9 del C.23**, tiene como objetivo mejorar la regulación de la subcontratación, para evitar que pueda ser utilizada como un instrumento de externalización de actividades de la empresa, con el único objetivo de reducir costes laborales.

Para ello se tenderá a equiparar las condiciones laborales de los trabajadores subcontratados e incrementar la responsabilidad de las empresas contratistas y subcontratistas.

R.7 Revisión de las subvenciones y bonificaciones a la contratación laboral

Modificación de determinados aspectos de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo.

Siguiendo las recomendaciones del informe de la AIREF, Spending review sobre los incentivos a la contratación¹⁰, y con el objeto de garantizar la máxima eficiencia y eficacia en la aplicación de estos incentivos, es necesario acometer una **reforma de las subvenciones y bonificaciones a la contratación** que han demostrado ser poco eficaces y sin un impacto prolongado y sostenible en el empleo.

Para ello se considera necesario simplificar los incentivos y los requisitos que se exigen para su obtención; mejorar de forma acompasada los programas de formación y garantizar una actuación coordinada de todas las administraciones implicadas. Se pretende, además, promover un seguimiento personalizado de los trabajadores, para que además del incentivo, se posibilite de forma más eficaz su integración en el mercado laboral, a través de una adecuada formación o itinerario personalizado.

Para la implementación de este objetivo está previsto se proceda a la **modificación de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo**. El proyecto ya ha sido objeto de **consulta pública previa**¹¹ durante un plazo de quince días, el pasado mes de septiembre (del 16 de septiembre al 7 de octubre), fase en la que se han indicado los objetivos concretos del mismo.

El nuevo proyecto normativo tiene como objetivo fundamental crear un marco jurídico único en el que se integren, ordenen y actualicen todos los incentivos a la contratación laboral y otras medidas de impulso

¹⁰ <https://www.airef.es/es/spending-review-fase-ii-estudio-incentivos-a-la-contratacion-y-al-trabajo-autonomo/>

¹¹ <https://expinterweb.mites.gob.es/participa/listado?tramite=2&estado=2>

y mantenimiento del empleo estable financiadas con bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social, poniendo un foco especial en los colectivos de personas con discapacidad y con dificultades de inserción.

R.10 Simplificación y mejora del nivel asistencial de desempleo

Modificación del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

La última reforma de carácter normativo prevista en el **C.23** es la **R.10** que tiene como objetivo la creación de una nueva **prestación complementaria de la prestación de desempleo contributiva**. Esta nueva prestación sustituirá a la prestación de nivel asistencial de protección del desempleo, prevista en la LGSS (Cap. III del Título III) y a los programas de Renta Activa de Inserción (RAI) y Subsidio Extraordinario de Desempleo (SED) y protegerá la situación de transición al empleo.

El en **C.23** el nuevo subsidio se perfila como una prestación por desempleo complementaria de la prestación contributiva, vinculada a cotizaciones previas y financiada con cargo a la cuota de desempleo y su gestión corresponderá al Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y al Instituto Social de la Marina (ISM).

Los **requisitos de acceso** a esta prestación serán la carencia de ingresos, y en su caso, la existencia de responsabilidades familiares; y el cumplimiento por el beneficiario de un itinerario personalizado de empleo (IPE). Su **duración** dependerá de distintos factores, como la edad, las cargas familiares y la duración de la prestación agotada y su **cuantía** estará vinculada al IPREM (80%) y no comportará cotización a la Seguridad Social.

En cuanto al estado de tramitación del proyecto ya ha sido también sometido a fase de consulta previa¹², al igual que el proyecto anterior, entre el 16 de septiembre y el 7 de octubre pasado.

El cumplimiento de este intenso calendario normativo (algunos proyectos se deberán aprobar y publicar antes de la finalización del año 2021, como la reforma laboral o la Estrategia Española de Activación para el Empleo, o antes de finales de 2022 para el resto de proyectos normativos) supone un desafío para los distintos centros directivos del MITEOS competentes para su elaboración (principalmente el SEPE y la Dirección General de Trabajo), en estrecha colaboración con la Secretaría General Técnica del departamento, que está requiriendo una optimización máxima de los escasos recursos disponibles para su implementación.

Para finalizar este artículo, apuntar que, además de las reformas descritas, el **C.23** se completa con la **R.11**¹³ que afronta la **necesaria digitalización del SEPE** para su modernización y eficiencia y con **seis inversiones** por un importe total de 2.363M de euros, que incluyen la financiación de programas de fomento del empleo joven; de las mujeres; para la adquisición de competencias digitales; proyectos territoriales o, el plan de fomento de la economía social.

Elaborado por Elena San José Martínez
Vicesecretaria General Técnica del Ministerio de Trabajo y Economía Social.

12 <https://expinterweb.mites.gob.es/participa/listado?tramite=2&estado=2>

13 *Esta reforma se financiará con cargo al presupuesto previsto en el C.11, I.2, relativo a la modernización de las Administraciones Públicas, que está dotado con 170M de euros.*

SENTENCIAS DE INTERÉS

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA, DE 3 DE JUNIO DE 2021 (Asunto C-784/19)

Legislación de Seguridad Social aplicable a los trabajadores cedidos por una ETT para prestar servicios en un estado miembro distinto del de establecimiento. Interpretación del artículo 14.2 del Reglamento 987/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009.

1.- Antecedentes

La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 14, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 987/2009¹ del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) n.º 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social.

La misma se ha presentado en el contexto de un litigio entre la empresa Team Power Europe, sociedad búlgara con domicilio en Varna (Bulgaria), y el director de la Dirección Territorial de la Agencia Nacional de Recaudación en dicha ciudad, en relación con la negativa de este a expedir un certificado que acredite que la legislación búlgara en materia de seguridad social es aplicable a un trabajador cedido, empleado por dicha sociedad, durante el período en el que este se pone a disposición de una empresa usuaria establecida en Alemania.

La empresa está inscrita en el Registro Mercantil de la República de Bulgaria desde el 22 de mayo de 2017 y su objeto social es el desarrollo de actividades de trabajo temporal y de intermediación en la búsqueda de empleo en dicho Estado miembro y en otros países. Figura registrada en la Agencia de Empleo búlgara como empresa de trabajo temporal, de conformidad con la acreditación concedida por el Ministerio de Trabajo y Política Social, y dispone de autorización oficial para ceder trabajadores a Alemania, en virtud de una licencia expedida por la Agencia Local de Empleo de Düsseldorf, dependiente de la Agencia Federal de Empleo de Alemania.

El 8 de octubre de 2018 la empresa celebró con un nacional búlgaro un contrato de trabajo en virtud del cual este fue cedido a una empresa usuaria establecida en Alemania. El 9 de mayo de 2019 aquella presentó ante el Servicio de Recaudación de la Dirección Territorial de la Agencia Nacional de Recaudación en la ciudad de Varna una solicitud de expedición de un certificado A1 que acreditara que la legislación búlgara era aplicable al trabajador en cuestión durante el período de su cesión. Mediante resolución de 30 de mayo de 2019, el

¹ Artículo 14.2 Reglamento 987/2009:

A los efectos de la aplicación del artículo 12, apartado 1, del Reglamento [n.º 883/2004], la expresión "que ejerce normalmente en él sus actividades" se referirá a una empresa que realiza normalmente actividades sustanciales, distintas de la mera gestión interna, en el territorio del Estado miembro de establecimiento, teniendo en cuenta todos los criterios que caracterizan las actividades realizadas por la empresa en cuestión. Los criterios pertinentes deberán adecuarse a las características específicas de cada empresa y a la naturaleza real de las actividades que realiza.

referido Servicio denegó la solicitud amparándose en que la situación a que se refiere el litigio principal no estaba comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 12, apartado 1, del Reglamento 883/2004². En este sentido, estimó, por una parte, que no se había mantenido la relación directa entre Team Power Europe y el trabajador en cuestión y, por otra parte, que dicha empresa no llevaba a cabo una actividad sustancial en territorio búlgaro.

Posteriormente y mediante resolución de 11 de junio de 2019, el director de la Dirección Territorial desestimó la reclamación administrativa presentada por la empresa contra la citada resolución del Servicio de Recaudación, procediendo esta a interponer un recurso ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Varna, mediante el que se solicita la anulación de la resolución del director.

A este respecto, la empresa alega que el trabajador al que se refiere el litigio principal estaba incluido en el ámbito de aplicación del artículo 12, apartado 1, del Reglamento y cumplía todos los requisitos a los que la referida disposición supedita la expedición del certificado A1. Por lo que respecta, en particular, a la cuestión de si la empresa desarrolla con carácter habitual sus actividades en territorio búlgaro, la misma defiende que en este territorio lleva a cabo actividades sustanciales de selección, contratación y afiliación a la seguridad social de trabajadores que son cedidos temporalmente. A su entender, estas actividades no son equiparables a la realización de tareas de mera gestión interna. Por otra parte, considera que el hecho de que su volumen de negocios provenga de la realización de transacciones con empresas usuarias establecidas en Estados miembros distintos de aquel en el que la propia empresa ha establecido su domicilio no significa que desempeñe sus actividades fuera de dicho país.

Por su parte, el director sostiene que la situación a que se refiere el litigio principal no está incluida en el ámbito de aplicación del artículo 12, apartado 1, del referido Reglamento. A este respecto, subraya, en particular, que, en territorio búlgaro, la empresa únicamente emplea personal administrativo y de dirección, que todos los ingresos percibidos por la misma provienen de actividades por cuenta ajena realizadas en Alemania y que únicamente ha declarado el IVA correspondiente a prestaciones de servicios que tienen este último Estado miembro como lugar de realización.

El Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Varna (que resuelve en última instancia en materia de seguridad social) señala que las partes en el litigio principal discrepan, en particular, en cuanto a si la empresa ejerce una actividad sustancial en territorio búlgaro, requisito este cuyo cumplimiento condiciona la aplicabilidad del artículo 12, apartado 1, del Reglamento 883/2004 al presente asunto.

Sin embargo, en su propia jurisprudencia se contienen resoluciones dispares en lo que respecta a la interpretación de esta exigencia, conforme a los términos en que ha sido precisada en el artículo 14, apartado 2, del Reglamento 987/2009. Esta disparidad afecta, en particular, a los criterios pertinentes que deben tenerse en cuenta para apreciar si una empresa de trabajo temporal ejerce normalmente «actividades sustanciales» en el territorio del Estado miembro de establecimiento en el sentido de esta última disposición. En opinión del tribunal remitente, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia no permite responder a la cuestión de si la observancia de la regla que prevé el artículo 12, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004 y que precisa el artículo 14, apartado 2, del Reglamento n.º 987/2009 (conforme a la cual, la empresa debe realizar normalmente actividades sustanciales, distintas de la mera gestión interna, en el territorio del Estado miembro en el que esté establecida), implica que la empresa de trabajo temporal ha de ejercer una parte sustancial de su actividad de cesión de trabajadores en favor de empresas usuarias que estén establecidas y que operen en el territorio del mismo Estado miembro en el que se halla establecida la propia empresa de trabajo temporal o si basta con que esta empresa figure inscrita en tal Estado miembro y celebre en él contratos de trabajo para la cesión de trabajadores a empresas usuarias establecidas en otros Estados miembros.

2. Artículo 12.1 Reglamento 883/2004:

La persona que ejerza una actividad asalariada en un Estado miembro por cuenta de un empleador que ejerce normalmente en él sus actividades y a la que este empleador envíe para realizar un trabajo por su cuenta en otro Estado miembro seguirá sujeta a la legislación del primer Estado miembro, a condición de que la duración previsible de dicho trabajo no exceda de veinticuatro meses y de que dicha persona no sea enviada en sustitución de otra persona enviada.

En estas circunstancias, el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Varna decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la correspondiente cuestión prejudicial.

2.- Fundamentación jurídica

De acuerdo con lo expuesto, el tribunal remitente pregunta, en esencia, si el artículo 14, apartado 2, del Reglamento n.º 987/2009 debe interpretarse en el sentido de que, para considerar que una empresa de trabajo temporal establecida en un Estado miembro "ejerce normalmente sus actividades", en el sentido del artículo 12, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004, en ese Estado miembro, debe realizar una parte sustancial de su actividad de cesión de trabajadores en favor de empresas usuarias que estén establecidas y ejerzan sus actividades en el territorio de dicho Estado miembro.

El Tribunal comienza recordando que, cuando una persona está comprendida en el ámbito de aplicación personal del Reglamento 883/2004, tal como se define en su artículo 2, le es aplicable, en principio, la regla de unicidad formulada en el artículo 11, apartado 1, del referido Reglamento y la legislación nacional aplicable se determina con arreglo a las disposiciones de su título II. A estos efectos, el artículo 11, apartado 3, letra a), del Reglamento 883/2004 sienta el principio de que la persona que ejerce una actividad por cuenta ajena en el territorio de un Estado miembro está sometida a la legislación de ese Estado.

Sin embargo, este principio se formula, "a reserva de lo dispuesto en los artículos 12 a 16" del Reglamento n.º 883/2004. En efecto, en determinadas situaciones particulares, existe el riesgo de que la aplicación pura y simple de la norma general del artículo 11, apartado 3, letra a), de ese Reglamento no evite, sino, al contrario, origine, tanto para el trabajador como para el empresario y los organismos de seguridad social, complicaciones administrativas que podrían tener como efecto obstaculizar el ejercicio de la libre circulación de las personas a quienes se aplica dicho Reglamento.

Entre esas situaciones particulares figura la contemplada en el artículo 12 apartado 1 del Reglamento n.º 883/2004. Por consiguiente, puede estar comprendido en el ámbito de aplicación de esta disposición el trabajador desplazado cuyo empresario tenga un vínculo particular con el Estado miembro en el que está establecido, en la medida en que ese empresario "ejerce normalmente sus actividades" en tal Estado miembro. El artículo 14, apartado 2, del Reglamento 987/2009 precisa que estos últimos términos han de entenderse referidos a un empresario "que realiza normalmente actividades sustanciales, distintas de la mera gestión interna, en el territorio del Estado miembro de establecimiento", y ello "teniendo en cuenta todos los criterios que caracterizan las actividades realizadas por la empresa en cuestión", que "deberán adecuarse a las características específicas de cada empresa y a la naturaleza real de las actividades que realiza".

A este respecto, el Tribunal, en línea con lo planteado por el Abogado General en sus conclusiones, descarta que los criterios contenidos en la sentencia de 10 de febrero de 2000 puedan resolver la situación controvertida, por cuanto el Tribunal de Justicia hizo mención de dichos criterios en un contexto diferente al del litigio principal, ya que el asunto que dio lugar a la sentencia citada se refería a una empresa de trabajo temporal que, según consta, ejercía actividades de cesión de trabajadores tanto en el Estado miembro en el que estaba establecida como en otro Estado miembro. Desde esta perspectiva, los criterios enumerados en dicha sentencia tenían por objeto identificar, a efectos de determinar la legislación aplicable en materia de seguridad social, el Estado miembro con el que la referida empresa mantenía los lazos más estrechos. En cambio, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia en el presente asunto se desprende que Team Power Europe solo suministra trabajadores a empresas usuarias establecidas en un Estado miembro distinto de aquel en el que ella lo está.

De cara a la resolución de la cuestión prejudicial, el Tribunal recuerda que, según reiterada jurisprudencia, para interpretar una disposición del Derecho de la Unión, no solo debe tenerse en cuenta su tenor literal, sino también el contexto en el que se inscribe y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte.

En el caso de una empresa de trabajo temporal como la que es parte en el litigio principal, ninguno de los interesados que han participado en el procedimiento ante el Tribunal de Justicia discute que una empresa de tales características se caracteriza por el hecho de ejercer un conjunto de actividades consistentes en seleccionar, contratar y suministrar trabajadores a empresas usuarias.

Debe precisarse que **estas actividades**, en particular las **relativas a la selección y contratación de trabajadores para su cesión, no pueden considerarse "actividades de mera gestión interna" en el sentido del artículo 14, apartado 2, del Reglamento n.º 987/2009**. En efecto, tal concepto abarca únicamente actividades de mera gestión cuyo objeto sea garantizar el funcionamiento interno de la empresa.

Ha de dilucidarse por tanto si, para que una empresa de trabajo temporal quede incluida en el ámbito de aplicación de dicho precepto, basta con que realice de manera significativa, en el Estado miembro de establecimiento, actividades de selección y de contratación de trabajadores o si debe también realizar de manera significativa actividades de cesión de tales trabajadores en ese Estado miembro. A este respecto, el Tribunal señala que, aunque las actividades de selección y de contratación de trabajadores revisten una importancia indudable **para las empresas de trabajo temporal, su único propósito es que tales empresas ceden posteriormente a los referidos trabajadores a las empresas usuarias**. Por tanto, por más que la selección y la contratación de trabajadores contribuyan a generar el volumen de negocios de una empresa de trabajo temporal, puesto que esas actividades constituyen un requisito previo indispensable para la ulterior cesión de tales trabajadores, solo la cesión de esos trabajadores a empresas usuarias en cumplimiento de los contratos celebrados a tal fin con dichas empresas genera de modo efectivo ese volumen de negocios.

De lo anterior se infiere que **solo puede considerarse que una empresa de trabajo temporal que, como Team Power Europe, ejerce sus actividades de selección y de contratación de trabajadores en el Estado miembro de establecimiento, ejerce «actividades sustanciales» en ese Estado miembro** en el sentido del artículo 14, apartado 2, del Reglamento 987/2009, en relación con el artículo 12, apartado 1, del Reglamento 883/2004, **si también realiza en él de manera significativa actividades de cesión de esos trabajadores en favor de empresas usuarias que estén establecidas y ejerzan sus actividades en el mismo Estado miembro**.

Entiende el Tribunal que esta interpretación se ve corroborada por el contexto en el que se inscribe el artículo 14, apartado 2, del Reglamento 987/2009. Esta disposición tiene por objeto precisar el alcance del artículo 12, apartado 1, del Reglamento 883/2004, el cual constituye una excepción a la norma general prevista en el artículo 11, apartado 3, letra a), del Reglamento n.º 883/2004 y, por tanto, debe interpretarse en sentido estricto.

En tales circunstancias, esta excepción no puede aplicarse a una empresa de trabajo temporal que, aunque ejerza en el Estado miembro de establecimiento actividades de selección y de contratación de trabajadores, no lleve a cabo en absoluto en dicho Estado (o, a lo sumo, lo haga de manera no significativa) la cesión de esos trabajadores a empresas usuarias que también estén establecidas en el referido Estado miembro. Aplicar la citada excepción a una empresa de trabajo temporal como esa tendría como consecuencia incluir en su ámbito de aplicación a los trabajadores seleccionados y contratados por esa empresa que ejercen sus actividades principalmente, o incluso exclusivamente, en un Estado miembro distinto del Estado miembro de establecimiento de la referida empresa, aun a pesar de que esta misma excepción solo está destinada a aplicarse a aquellas situaciones en las que un trabajador desarrolle, durante un período temporal limitado, sus actividades en un Estado miembro distinto de aquel en el que su empleador ejerce normalmente las suyas.

Por otro lado, la Directiva 2008/104, que se refiere específicamente al trabajo a través de empresas de trabajo temporal, define, en su artículo 3, apartado 1, letra b), a la empresa de trabajo temporal como "toda persona física o jurídica que celebre contratos de empleo o establezca relaciones de empleo con trabajadores, con arreglo al Derecho nacional, con vistas a destinarlos a empresas usuarias para que trabajen en ellas temporalmente bajo la dirección y control de estas" y, en su apartado 1, letra c), al trabajador cedido por una empresa de trabajo temporal como "todo trabajador que celebre un contrato de trabajo o que establezca una

relación laboral con una empresa de trabajo temporal que le encomiende la misión de trabajar temporalmente en una empresa usuaria bajo el control y dirección de esta”.

Las anteriores definiciones, que hacen patente la finalidad de la actividad de una empresa de trabajo temporal, consistente en ceder trabajadores a empresas usuarias, avalan igualmente la anterior interpretación.

Por último, entiende el Tribunal que igualmente respalda la interpretación llevada a cabo el objetivo que persiguen tanto el artículo 14, apartado 2, del Reglamento 987/2009 como la normativa de la Unión de la que forma parte esta disposición.

En particular, para evitar que una empresa establecida en el territorio de un Estado miembro esté obligada a afiliarse a sus trabajadores, sujetos normalmente a la legislación de seguridad social de ese Estado miembro, al régimen de seguridad social de otro Estado miembro a donde fueran enviados para realizar trabajos de corta duración, el artículo 12, apartado 1, del Reglamento 883/2004, cuyo alcance es precisado por el artículo 14, apartado 2, del Reglamento 987/2009, permite a la empresa mantener la afiliación de sus trabajadores al régimen de seguridad social del primer Estado miembro. Al establecer tal excepción, el legislador de la Unión ha ofrecido a las empresas que ejercen la libre prestación de servicios garantizada por el Tratado FUE una ventaja en materia de seguridad social que no se deriva del mero ejercicio de dicha libertad.

Ahora bien, permitir a las empresas de trabajo temporal que hacen uso de la libre prestación de servicios disfrutar de esta ventaja cuando orientan su actividad de cesión de trabajadores, en exclusiva o principalmente, hacia uno o varios Estados miembros distintos de aquel en el que están establecidas, podría incitar a las referidas empresas a elegir el Estado miembro en el que desean establecer su domicilio en función de su legislación de seguridad social, con el único objetivo de acogerse a la legislación que les resulte más favorable en esta materia.

El objetivo perseguido por el Reglamento, consistente en promover la libre circulación de los trabajadores y, en el caso de desplazamiento de trabajadores, la libre prestación de servicios, ofreciendo una ventaja en materia de seguridad social a las empresas que hacen uso de tal libertad, se vería comprometido si la interpretación del artículo 14, apartado 2, del Reglamento 987/2009 hiciera posible que estas empresas utilizaran la normativa de la Unión en la materia con el único fin de sacar ventaja de las diferencias existentes entre los regímenes nacionales de seguridad social.

Además, una interpretación diferente tendría el efecto de generar, entre las diferentes modalidades de empleo posibles, una distorsión de la competencia en beneficio del recurso al trabajo a través de empresas de trabajo temporal frente a aquellas empresas que contratan directamente a sus trabajadores, los cuales estarían afiliados al régimen de seguridad social del Estado miembro en el que trabajan.

3.- Resolución

En atención a lo expuesto, el Tribunal resuelve la cuestión prejudicial declarando que el artículo 14, apartado 2, del Reglamento n.º 987/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) n.º 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, debe interpretarse en el sentido de que, para considerar que una empresa de trabajo temporal establecida en un Estado miembro “ejerce normalmente sus actividades”, en el sentido del artículo 12, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, en su versión modificada por el Reglamento (UE) n.º 465/2012, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2012, en ese Estado miembro, debe realizar una parte sustancial de su actividad de cesión de trabajadores en favor de empresas usuarias que estén establecidas y ejerzan sus actividades en el territorio de dicho Estado miembro.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA, DE 3 DE JUNIO DE 2021 (Asunto C-726/19)

Contrato de interinidad por vacante en el sector público. Falta de conformidad de la normativa nacional, según la interpretación dada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, con el Acuerdo Marco sobre el Trabajo de Duración Determinada.

1.- Antecedentes

El 23 de junio de 2003, el Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario (IMIDRA) celebró con la demandante un contrato de duración determinada para cubrir una plaza vacante vinculada a una oferta de empleo público del año 2002. La misma ejercía entonces funciones de auxiliar de hostelería.

En 2005, se convocó un concurso de traslados para su cobertura. Sin embargo, la plaza quedó desierta en el concurso, de modo que el contrato de interinidad de la demandante fue prorrogado en 2008.

En 2009, la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid convocó un proceso extraordinario de consolidación de empleo para el acceso a plazas de carácter laboral de la categoría profesional de auxiliar de hostelería. Mediante resolución de 27 de julio de 2016, la Dirección General de la Función Pública adjudicó esas plazas a los candidatos seleccionados en el referido proceso de consolidación. Como consecuencia de ello, el 3 de octubre de 2016, la demandante recibió una carta en la que se le comunicaba la extinción de su contrato de trabajo debido a que la plaza vacante que ocupaba había sido asignada a un trabajador fijo, procediendo la misma el 24 de mayo de 2017 a impugnar su despido ante el Juzgado de lo Social n.º 40 de Madrid.

Mediante sentencia de 26 de septiembre de 2018, dicho órgano jurisdiccional estimó parcialmente la demanda. Consideró, en esencia, que la relación laboral de que se trataba había pasado a ser una relación indefinida no fija por haber superado el plazo de tres años previsto en el artículo 70 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (EBEP) para la cobertura de la vacante. Por tanto, el IMIDRA fue condenado a abonar una indemnización por despido de 20 días de salario por año trabajado, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

El IMIDRA interpuso recurso de suplicación ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid. Según dicho órgano jurisdiccional, el contrato de interinidad controvertido en el litigio principal fue recalificado como contrato por tiempo indefinido, habida cuenta de la imprevisibilidad de su fecha de expiración. Así, esa imprevisibilidad se contradice con la propia naturaleza de un contrato temporal, cuya fecha de expiración debe conocerse con arreglo a la ley, no pudiendo admitirse ninguna justificación por lo que respecta al retraso en la organización de un proceso selectivo para la plaza vacante, que condujo, en el caso de autos, a una relación laboral de más de trece años de duración.

No obstante, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid precisa que, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, queda excluido que un contrato de interinidad, como el controvertido en el litigio principal, pueda ser recalificado como relación laboral indefinida no fija. Según la misma, ni la celebración de sucesivos contratos de interinidad ni la prórroga de tales contratos, que tienen por efecto prorrogar la relación laboral durante un período que puede llegar a ser de 20 años, se consideran abusivas. De ello se deduce que el tra-

bajador que, tras haber trabajado durante muchos años en virtud de dichos contratos, pierde su empleo de manera inesperada debido a que se ha cubierto la plaza vacante, no tiene derecho a indemnización alguna.

Además, según el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, aunque sea posible, como hizo el Juzgado de lo Social n.º 40 de Madrid, interpretar el artículo 70 del EBEP en el sentido de que establece una duración máxima del contrato de interinidad, en la medida en que esta disposición establece un plazo de tres años para la tramitación de los procesos selectivos, lo que permitiría, indirectamente, evitar que las relaciones laborales temporales de las personas que ocupan plazas vacantes se prolongasen, el Tribunal Supremo se ha manifestado en contra en numerosas ocasiones. En efecto, este considera que el plazo previsto en el artículo 70 del EBEP no constituye una garantía inamovible ni tiene carácter automático, pudiendo dicho plazo prorrogarse sine die por diversas causas y, en particular, como consecuencia de la grave crisis económica del año 2008.

De ello se desprende, según el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que el contrato de interinidad puede durar muchas veces décadas, quedando la duración del contrato al arbitrio del empleador, es decir, en el caso de autos, la Administración, que puede decidir, sin tener que justificarlo, si inicia o no el proceso de selección para la cobertura de la vacante y elegir el momento oportuno para ponerlo en marcha. Pues bien, a su entender, esta situación es contraria al principio de seguridad jurídica, garantizado por el artículo 9.3 de la Constitución Española.

Por lo expuesto, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid duda en cuanto a la conformidad de la normativa nacional, tal como ha sido interpretada por el Tribunal Supremo, con la cláusula 5^a del Acuerdo Marco sobre el Trabajo de Duración Determinada, celebrado el 18 de marzo de 1999 (en lo sucesivo, "Acuerdo Marco"), que figura en el anexo de la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo Marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el Trabajo de Duración Determinada, por lo que decidió suspender el procedimiento y plantear cinco cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia.

2.- Fundamentación jurídica

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea comienza pronunciándose sobre la **aplicabilidad de la cláusula 5 del Acuerdo Marco** al caso.

1. "Medidas destinadas a evitar la utilización abusiva (cláusula 5):

1. *A efectos de prevenir los abusos como consecuencia de la utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada los Estados miembros, previa consulta con los interlocutores sociales y conforme a la legislación, los acuerdos colectivos y las prácticas nacionales, y/o los interlocutores sociales, cuando no existan medidas legales equivalentes para prevenir los abusos, introducirán de forma que se tengan en cuenta las necesidades de los distintos sectores y/o categorías de trabajadores, una o varias de las siguientes medidas:*

- a) *razones objetivas que justifiquen la renovación de tales contratos o relaciones laborales;*
- b) *la duración máxima total de los sucesivos contratos de trabajo o relaciones laborales de duración determinada;*
- c) *el número de renovaciones de tales contratos o relaciones laborales.*

2. *Los Estados miembros, previa consulta a los interlocutores sociales, y/o los interlocutores sociales, cuando resulte sea necesario, determinarán en qué condiciones los contratos de trabajo o relaciones laborales de duración determinada:*

- a) *se considerarán "sucesivos";*
- b) *se considerarán celebrados por tiempo indefinido".*

El IMIDRA y el Gobierno español sostienen su inaplicabilidad dado que la situación controvertida no se caracteriza por sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada, sino por la celebración de un único contrato de interinidad.

Recuerda el Tribunal que esta cláusula tiene como finalidad alcanzar uno de los objetivos perseguidos por este, en concreto imponer límites a la utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada, considerada fuente potencial de abusos en perjuicio de los trabajadores, estableciendo cierto número de disposiciones protectoras mínimas con objeto de evitar la precarización de la situación de los asalariados.

Del tenor de la disposición aludida del Acuerdo Marco y de reiterada jurisprudencia se desprende que la misma solo se aplica en el supuesto de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada, de modo que un contrato que es el primer o único contrato de trabajo de duración determinada no está incluido en su ámbito de aplicación.

Del mismo modo precisa que, según jurisprudencia reiterada, la cláusula 5, apartado 2, letra a) del Acuerdo Marco deja, en principio, a los Estados miembros o a los interlocutores sociales la tarea de determinar en qué condiciones los contratos o relaciones laborales de duración determinada se considerarán "sucesivos", lo que se explica por el afán de preservar la diversidad de las normativas nacionales en esta materia.

No obstante, recuerda el Tribunal que el margen de apreciación así atribuido a los Estados miembros no es ilimitado, ya que en ningún caso puede llegar hasta el punto de poner en peligro el objetivo o el efecto útil del Acuerdo Marco. En particular, las autoridades nacionales no deben ejercitar esta facultad de apreciación de tal modo que se llegue a una situación que pueda dar lugar a abusos, lo que sería contrario al mencionado objetivo. Dicha limitación se impone muy especialmente cuando se trata de un **concepto clave**, como es el de **sucesivas relaciones de servicio**, que resulta decisivo para determinar el propio ámbito de aplicación de las disposiciones nacionales destinadas a aplicar el Acuerdo Marco.

Así, el Tribunal de Justicia ha declarado que considerar que no existen sucesivas relaciones laborales de duración determinada, en el sentido de la cláusula 5 del Acuerdo

Marco, por la única razón de que el primer contrato de trabajo de duración determinada del trabajador de que se trate hubiera sido prorrogado automáticamente, sin celebración formal, por escrito, de uno o varios nuevos contratos de trabajo de duración determinada en una situación en la que, además, el mantenimiento de modo permanente de dicho trabajador en una plaza vacante sobre la base de una relación de servicio de duración determinada se debe al incumplimiento por parte del empleador de su obligación legal de organizar en el plazo previsto un proceso selectivo al objeto de cubrir definitivamente esa plaza vacante, de modo que, por consiguiente, su relación de servicio ha sido renovada implícitamente durante varios años, puede comprometer el objeto, la finalidad y el efecto útil del mencionado Acuerdo.

De este modo, una interpretación tan restrictiva del concepto de "sucesivas relaciones laborales de duración determinada" permitiría emplear a trabajadores de forma precaria durante años y podría tener por efecto no solo excluir, en la práctica, un gran número de relaciones laborales de duración determinada de la protección de los trabajadores perseguida por la Directiva 1999/70 y el Acuerdo Marco, vaciando de gran parte de su contenido el objetivo perseguido por estos, sino también permitir la utilización abusiva de tales relaciones por parte de los empresarios para satisfacer necesidades permanentes y estables en materia de personal.

Señala igualmente que el concepto de «duración» de la relación laboral constituye un elemento esencial de todo contrato de duración determinada. A tenor de la cláusula 3, apartado 1, "el final del contrato de trabajo o de la relación laboral viene determinado por condiciones objetivas tales como una fecha concreta, la realización de una obra o servicio determinado o la producción de un hecho o acontecimiento determinado".
La modificación de la fecha de finalización de un contrato de trabajo de duración determinada

constituye un cambio esencial de dicho contrato, que puede legítimamente asimilarse a la celebración de una nueva relación laboral de duración determinada que suceda a la anterior relación laboral, comprendida, de este modo, en el ámbito de aplicación de la cláusula 5 del Acuerdo Marco.

Por tanto, procede considerar que la cláusula 5 del Acuerdo Marco debe interpretarse en el sentido de que la expresión "utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada", que figura en ella, incluye también la prórroga automática de los contratos de trabajo de duración determinada de los trabajadores del sector público, como el contrato de interinidad controvertido en el litigio principal, pese a no haberse respetado la forma escrita, prevista, en principio, para la celebración de contratos sucesivos.

A continuación, el Tribunal procede a analizar conjuntamente las **cuestiones prejudiciales primera a cuarta**, mediante las que el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si la cláusula 5 del Acuerdo Marco debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional, tal como ha sido interpretada por la jurisprudencia nacional, que, en lo que atañe a los contratos de interinidad, no contiene ninguna indicación en cuanto a las razones objetivas que justifican la renovación de dichos contratos o su duración máxima, no precisa el número máximo de renovaciones de estos, no incluye medidas legales equivalentes y no prevé ninguna indemnización para los trabajadores en caso de despido.

Así, la cláusula 5 del Acuerdo Marco, que tiene por objeto alcanzar uno de los objetivos perseguidos por este, a saber, establecer límites a la utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada, impone a los Estados miembros, en su apartado 1, la adopción efectiva y vinculante de por lo menos una de las medidas que enumera cuando su Derecho interno no contemple medidas legales equivalentes.

A este respecto, recuerda el Tribunal que los Estados miembros disponen de un margen de apreciación en la elección de los medios, siempre que no pongan en peligro el objetivo o el efecto útil del Acuerdo Marco.

Como ocurre en el asunto analizado, cuando el Derecho de la Unión no establece sanciones específicas para el caso de que se compruebe la existencia de abusos, corresponde a las autoridades nacionales adoptar medidas que no solo deben ser proporcionadas, sino también lo bastante efectivas y disuasorias como para garantizar la plena eficacia de las normas adoptadas en aplicación del Acuerdo Marco. Además, no deben ser menos favorables que las aplicables a situaciones similares de carácter interno (principio de equivalencia) ni hacer imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión (principio de efectividad).

En este sentido, el Tribunal reitera que el Acuerdo Marco no impone a los Estados miembros una obligación general de transformar en contratos por tiempo indefinido los contratos de trabajo de duración determinada. En efecto, la cláusula 5, apartado 2, del Acuerdo Marco deja en principio a los Estados miembros la facultad de determinar en qué condiciones los contratos o relaciones laborales de duración determinada se considerarán celebrados por tiempo indefinido.

En el supuesto analizado, por lo que atañe a la normativa nacional que establece el régimen de los contratos de interinidad, el Tribunal recuerda que no corresponde al mismo pronunciarse sobre la interpretación del Derecho interno, siendo el órgano jurisdiccional remitente el que deberá apreciar en qué medida los requisitos de aplicación y la ejecución efectiva de las disposiciones pertinentes de dicho Derecho interno hacen que estas constituyan una medida apropiada para prevenir y, en su caso, sancionar la utilización abusiva de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración pudiendo, no obstante, al pronunciarse en un procedimiento prejudicial, cuando proceda, aportar precisiones destinadas a orientar a dichos órganos jurisdiccionales, lo que lleva a cabo en los siguientes términos.

Sobre la existencia de medidas preventivas de la utilización abusiva de sucesivos contratos de trabajo de duración determinada

La normativa nacional controvertida permite la celebración de sucesivos contratos de interinidad a la espera de la organización de un proceso selectivo y, en su caso, de la selección de un trabajador fijo para la plaza hasta entonces ocupada en virtud de dichos contratos, sin establecer medidas que limiten la duración máxima total de dichos contratos o el número de renovaciones de estos contratos, en el sentido del apartado 1, letras b) y c), de la cláusula 5 del Acuerdo Marco.

En estas circunstancias, procede comprobar si la renovación de tales contratos de trabajo está justificada por una "razón objetiva", en el sentido de la cláusula 5, apartado 1, letra a), del Acuerdo Marco y, en su caso, si las medidas nacionales relativas al régimen de dichos contratos constituyen "medidas legales equivalentes para prevenir los abusos", en el sentido de dicha cláusula.

Por lo que respecta a la **razón objetiva**, en principio, de acuerdo con lo manifestado por el Tribunal, una normativa nacional que permite la renovación de contratos de duración determinada para cubrir temporalmente una plaza en la Administración de la Comunidad Autónoma de Madrid a la espera del resultado de los procesos de selección de un titular no es, en sí misma, contraria al Acuerdo Marco.

No obstante, como el Tribunal de Justicia ha declarado en repetidas ocasiones, **la renovación de contratos o relaciones laborales de duración determinada para atender a necesidades que en realidad no tienen carácter temporal, sino, al contrario, permanente y duradero, no está justificada** a efectos de la cláusula 5, apartado 1, letra a), del Acuerdo Marco, debiendo examinarse en cada caso todas las circunstancias del asunto, tomando en consideración, en particular, el número de dichos contratos sucesivos celebrados con la misma persona o para realizar un mismo trabajo, con objeto de excluir que contratos o relaciones laborales de duración determinada, aunque se concluyan en apariencia para atender a una necesidad de sustitución de personal, sean utilizados de manera abusiva por los empleadores.

La normativa nacional, en particular **el artículo 70 del EBEP, fija un plazo de tres años para la organización de los procesos selectivos**. Por tanto, como indica el órgano jurisdiccional remitente, dicho plazo permite, de manera indirecta, evitar perpetuar las relaciones temporales de trabajo de las personas que ocupan plazas vacantes. No obstante, dicho plazo, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, puede ser objeto de prórroga por diversos motivos, de modo que ese mismo plazo es tan variable como incierto.

Por tanto, dicha **normativa nacional, tal como ha sido interpretada por la jurisprudencia nacional, aunque parece limitar formalmente la utilización de los contratos de interinidad** celebrados a la espera de la convocatoria de procesos selectivos para cubrir definitivamente la plaza de que se trate a un solo período que finaliza en el momento de la conclusión de dichos procesos, **no permite garantizar que la aplicación concreta de esta razón objetiva se ajuste a las exigencias establecidas en la citada cláusula**.

Por lo que respecta, en segundo lugar, a la existencia, en el Derecho nacional, de **medidas legales equivalentes** para prevenir los abusos, en el sentido de la cláusula 5, apartado 1, del Acuerdo Marco, una normativa nacional que prevé la organización de procesos selectivos que tienen por objeto cubrir de manera definitiva las plazas ocupadas provisionalmente por empleados públicos con una relación de servicio de duración determinada, así como los plazos concretos a tal fin, pero que no garantiza que esos procesos se organicen efectivamente, no resulta adecuada para prevenir la utilización abusiva, por parte del empleador de que se trate, de sucesivas relaciones de servicio de duración determinada.

Por consiguiente, el tribunal mantiene que, sin perjuicio de las comprobaciones que corresponde efectuar al órgano jurisdiccional remitente, **la normativa nacional controvertida en el litigio principal, tal como ha sido interpretada por la jurisprudencia nacional, no parece constituir una "medida legal equivalente"**.

Sobre la existencia de medidas que sancionan la utilización abusiva de sucesivos contratos de trabajo de duración determinada

Como ya se ha expuesto, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la utilización de sucesivos contratos de interinidad en el sector público no se califica de abusiva. Por tanto, en relación con estos contratos, por una parte, la relación laboral no se recalifica como relación laboral indefinida no fija y, por otra parte, el trabajador afectado no tiene derecho a indemnización alguna al término de dichos contratos, abonándose únicamente al término de los contratos de trabajo de duración determinada distintos de los contratos de interinidad.

En este sentido, para que la normativa nacional pueda considerarse conforme con el citado Acuerdo Marco, el ordenamiento jurídico interno del Estado miembro de que se trate debe contener, en dicho sector, otra medida efectiva para evitar y sancionar, en su caso, la utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada.

Así, el Tribunal de Justicia ha declarado que, en la medida en que no exista ninguna medida equivalente y eficaz de protección respecto del personal que presta servicios en las Administraciones públicas en régimen de Derecho administrativo, la asimilación de dicho personal con relaciones de servicio de duración determinada a los "trabajadores indefinidos no fijos" podría ser una medida apta para sancionar la utilización abusiva de los contratos de trabajo de duración determinada y eliminar las consecuencias de la infracción de lo dispuesto en el Acuerdo Marco.

Asimismo, ha considerado que el abono de una indemnización por extinción de contrato (lo que no se produce en los contratos de interinidad), que parece ser independiente de cualquier consideración relativa al carácter lícito o abusivo de la utilización de contratos de duración determinada, no parece constituir, por sí sola, una medida suficientemente efectiva y disuasoria para garantizar la plena eficacia de las normas adoptadas en aplicación del Acuerdo Marco.

Por tanto, **una normativa nacional, tal como ha sido interpretada por la jurisprudencia nacional, que, por una parte, prohíbe tanto la asimilación de trabajadores contratados sobre la base de sucesivos contratos de interinidad a "trabajadores indefinidos no fijos" como la concesión de una indemnización a dichos trabajadores y, por otra parte, no establece ninguna otra medida efectiva para prevenir y sancionar los abusos eventualmente constatados respecto de los empleados del sector público no parece atenerse a las exigencias que se derivan de la jurisprudencia comunitaria.**

Por último, y mediante su **quinta cuestión prejudicial**, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si la cláusula 5, apartado 1, del Acuerdo Marco debe interpretarse en el sentido de que consideraciones puramente económicas, relacionadas con la crisis económica de 2008, pueden justificar la inexistencia, en el Derecho nacional, de medidas destinadas a prevenir y sancionar la utilización sucesiva de contratos de trabajo de duración determinada.

A este respecto y de conformidad con reiterada jurisprudencia comunitaria, el Tribunal explicita que si bien **consideraciones puramente económicas** pueden justificar la adopción de leyes de presupuestos que prohíban la organización de procesos selectivos en el sector público, dichas leyes no pueden restringir ni incluso anular la protección de que gozan los trabajadores con contrato de duración determinada de conformidad con la Directiva 1999/70 y, en particular, los requisitos mínimos previstos en la cláusula 5 del Acuerdo

Marco, por lo que las aludidas consideraciones **no pueden justificar la inexistencia, en el Derecho nacional, de medidas destinadas a prevenir y sancionar la utilización sucesiva de contratos de trabajo de duración determinada.**

3.- Resolución

Por todo lo expuesto, el Tribunal termina declarando que **la cláusula 5, apartado 1, del Acuerdo Marco sobre el Trabajo de Duración Determinada**, celebrado el 18 de marzo de 1999, que figura en el anexo de la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo Marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el Trabajo de Duración Determinada, **debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional, tal como ha sido interpretada por la jurisprudencia nacional, que, por un lado, permite, a la espera de la finalización de los procesos selectivos iniciados para cubrir definitivamente las plazas vacantes de trabajadores en el sector público, la renovación de contratos de duración determinada, sin indicar un plazo preciso de finalización de dichos procesos, y, por otro lado, prohíbe tanto la asimilación de esos trabajadores a «trabajadores indefinidos no fijos» como la concesión de una indemnización a esos mismos trabajadores.** En efecto, **esta normativa nacional**, sin perjuicio de las comprobaciones que corresponde efectuar al órgano jurisdiccional remitente, **no parece incluir ninguna medida destinada a prevenir y, en su caso, sancionar la utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada.**

Por lo que respecta a la última cuestión prejudicial planteada y como ya se ha expuesto, El Tribunal declara que **la cláusula 5, apartado 1, del Acuerdo Marco sobre el Trabajo de Duración Determinada**, celebrado el 18 de marzo de 1999, que figura en el anexo de la Directiva 1999/70, **debe interpretarse en el sentido de que consideraciones puramente económicas, relacionadas con la crisis económica de 2008, no pueden justificar la inexistencia, en el Derecho nacional, de medidas destinadas a prevenir y sancionar la utilización sucesiva de contratos de trabajo de duración determinada.**

Elaborado por Néstor Alejandro Fraile Díaz-Calderay,
Vocal Asesor Secretaría General Técnica Ministerio de Trabajo y Economía Social.

ACTUALIDAD INTERNACIONAL SOCIOLABORAL



SUBSECRETARÍA - SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA